



N° 266 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME IX

COHÉSION DES TERRITOIRES

PAR MME SANDRA MARSAUD

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE – PROGRAMME 162 : INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT	9
I. EAU – AGRICULTURE EN BRETAGNE	9
II. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS (PEI) EN FAVEUR DE LA CORSE	11
III. LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL SUR LE MARAIS POITEVIN	12
IV. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE	13
V. LE PLAN LITTORAL 21 EN OCCITANIE	15
DEUXIÈME PARTIE – PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	17
I. UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES	17
A. LE NUMÉRIQUE	17
1. Le plan France très haut débit	18
a. Dans les zones denses	19
b. Dans les territoires ruraux	19
c. Dans les autres territoires	19
2. La téléphonie mobile	20
3. La téléphonie fixe	21
4. Les usages du numérique	21
a. Faciliter les usages du numérique	21
b. Le plan national de déploiement du télétravail	21
B. LES MAISONS DE SANTÉ PLURIDISCIPLINAIRES (MSP)	22
1. L'implantation de plus de 900 maisons de santé	22
a. La progression des maisons de santé	22
b. Une répartition peu satisfaisante	22

c. Les financements concourant aux MSP	23
d. Le pacte territoire santé.....	23
2. Le plan du gouvernement contre les déserts médicaux	24
3. Des propositions complémentaires	24
C. LES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC (MSAP).....	25
1. Plus de 1 000 MSAP.....	25
2. Un nouvel élan	26
D. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DU REDÉPLOIEMENT DES ARMÉES.....	27
1. Le dispositif pour 2008-2013.....	27
2. Le dispositif pour 2014-2019.....	28
II. UNE PLUS GRANDE COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES.....	29
A. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	29
B. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	31
C. LE RÔLE DE BUSINESS FRANCE.....	33
a. La répartition territoriale des projets détectés	34
b. Les actions visant à développer le tourisme dans les territoires.....	34
III. POUR UN MAILLAGE DU TERRITOIRE ADAPTÉ	35
A. LES VILLES MOYENNES ET LES CENTRES BOURGS.....	35
1. Le programme centres-bourgs reste expérimental.....	35
a. Les modalités de l'expérimentation	35
b. L'animation du programme de revitalisation des centres-bourgs	36
c. Les CIR et l'instauration des contrats de ruralité : un bon format.....	37
d. Les dotations pour les centres-bourgs en 2018	37
2. La politique en faveur des villes moyennes.....	38
3. Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)	39
4. Les contrats de ruralité sur les bassins de vie	40
B. LES MÉTROPOLIS.....	41
1. La mise en œuvre des métropoles.....	41
2. La question de l'entraînement des territoires environnants	42
C. LES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ VILLE-CAMPAGNE	43
D. LA RÉFORME DES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR)	44
IV. DES OUTILS À RENOUVELER ET À CRÉER.....	45
A. LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION.....	45
1. La révision à mi-parcours	46
2. Les volets territoriaux	46
a. Les financements des volets territoriaux.....	47

b. Les actions inscrites dans les volets territoriaux	47
3. Les perspectives d'évolution des volets territoriaux.....	49
B. VERS QUELLE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ?	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57

INTRODUCTION

C'est une véritable politique d'aménagement du territoire qui est mise en œuvre avec les crédits du ministère de la cohésion des territoires, ministère transversal qui ne regroupe qu'une partie des crédits relatifs à l'aménagement du territoire, lesquels s'élèvent au total à 7,9 Mds € en autorisations d'engagement (AE) et 7,7 Mds € en crédits de paiement (CP).

Une politique interministérielle est indispensable pour réduire les fractures territoriales, en apportant à la fois des solutions aux difficultés quotidiennes, ainsi qu'une vision à plus long terme.

La Conférence nationale des territoires, qui s'est tenue en juillet dernier, afin qu'« aucune décision affectant les collectivités territoriales ne soit prise sans y être discutée » doit déboucher à terme sur la conclusion « avec les territoires et leurs élus **de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et la responsabilité** » selon les termes du Président de la République.

La déconcentration sera renforcée en donnant une plus grande marge de manœuvre aux représentants de l'État sur les territoires. La capacité d'appréciation des préfets facilitera en effet les relations. Afin qu'une nouvelle politique soit menée à bien, il faudra que **l'État redeviennent stratège** dans ses domaines de compétence, tout en développant le plus possible la coopération avec les collectivités territoriales. Il entend en effet **être également partenaire**.

Un accord de méthode s'est dégagé : l'État fixe le cap et accompagne les collectivités locales volontaires dans le respect de leurs compétences. La conférence a également innové en mettant à l'étude **un droit à la différenciation**, alors qu'aujourd'hui, l'expérimentation est possible partout sur le territoire, mais une fois achevée, elle ne peut qu'être abandonnée ou généralisée. Cette souplesse serait d'autant plus bénéfique qu'il n'existe pas une ruralité mais des ruralités.

La fusion des départements et des métropoles figure dans le programme du Président de la République. Mais **ce ne sera pas le fait d'une politique autoritaire**, le gouvernement n'imposera pas aux collectivités territoriales une solution mise au point par l'État. En outre, il ne souhaite pas, ainsi que l'a souligné le ministre de la cohésion des territoires devant la commission du développement durable de l'aménagement du territoire, « *refaire un Big Bang territorial* », avec de nouvelles réformes. Les textes ne seront revus qu'à la marge, quand cela se révèlera nécessaire.

Le Président de la République a annoncé **la création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires**, consacrée au monde rural, dont la mission sera de faciliter l'accès des collectivités territoriales à de nouveaux moyens en ingénierie, en simplification administrative et en financements pour celles qui sont situées hors agglomération ou hors métropole et qui ne peuvent pas mener leurs projets à bien. Son activité s'articulera avec celle du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Votre rapporteure examine les crédits des programmes 162 et 112. Ce dernier est un programme d'impulsion et de coordination, qui, comme nous l'avons souligné, ne concerne qu'une partie des crédits de la politique d'aménagement des territoires.

À partir de ce programme, votre rapporteure présente un bilan des mesures déjà prises et trace la politique qui va être menée en 2018 et à plus long terme concernant à la fois l'attractivité des territoires, leur développement économique et l'accessibilité des services.

PREMIÈRE PARTIE – PROGRAMME 162 : INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

Ce programme se compose d'actions régionales, de nature interministérielles et territorialisées, nécessitant une action rapide de l'État ou la mise en œuvre d'un plan complexe. Il se caractérise par sa transversalité.

C'est un véritable outil de gestion déconcentré, car il met à la disposition des acteurs locaux une enveloppe budgétaire unique, fongible, alimentée par prélèvements sur les crédits des autres ministères concernés : l'administration centrale réalise les arbitrages et délègue les crédits sur le terrain au préfet de région. Le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) rompt avec la LOLF et son architecture en missions. Il permet de décloisonner et d'avoir une réactivité accrue dans la gestion budgétaire des actions correspondantes. Il en résulte une capacité de décider en temps réel et de s'adapter aux besoins locaux. Le PITE est un outil budgétaire à l'appui de la territorialisation des politiques publiques.

Les crédits pour 2018 s'élèvent à 34 M€ en AE et 27,4 M€ en CP.

I. EAU – AGRICULTURE EN BRETAGNE

L'action vise à inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement. Le financement des programmes de recherche et de transfert de connaissances est destiné à encourager le changement de techniques agricoles et de certains systèmes d'exploitation. L'action soutient également les initiatives concourant à accompagner le processus de changement en agriculture et met en œuvre des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) encourageant des systèmes de production plus économes en intrants.

En outre, la démarche destinée à renforcer la connaissance des milieux sera poursuivie pour mesurer l'évolution de la situation environnementale de ces milieux. Des solutions collectives feront l'objet de dispositions réglementaires.

Par ailleurs, les crédits permettront d'assurer l'évaluation de l'action de reconquête de la qualité de l'eau et le développement du retour d'expérience, de la gestion prospective et du pilotage à long terme.

Quant au **plan contre les proliférations des algues vertes (PLAV)**, dues à la fois à des causes naturelles, à la pollution par les nitrates, et, plus généralement, à la pratique d'une agriculture intensive, il s'agit d'un objectif à long terme. Le second plan algues vertes 2017-2021 vise à développer des démarches innovantes : votre rapporteure insiste sur la nécessité de développer l'innovation, seule à même

d'apporter des solutions à long terme. Les crédits permettront de soutenir les « projets de territoire algues vertes » des huit baies concernées. Ils encourageront par la voie contractuelle et volontaire une évolution des systèmes de production vers des systèmes adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates et soutiendront les communes pour le ramassage, le transport et le traitement des algues vertes échouées.

La prolifération des algues vertes a recommencé en 2017, alors que le premier programme avait porté ses fruits. Il est prévu 1,3 M€ pour les enlever. Il faudra la conjonction de concentrations plus faibles et de conditions climatiques favorables (des années sèches par exemple) pour obtenir une réduction significative de leur prolifération. L'objectif du plan est d'accompagner l'évolution des pratiques agricoles afin de limiter l'usage des nitrates : les mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) incitent les agriculteurs à changer leurs pratiques. La contractualisation avec l'État se fait uniquement sur la base du volontariat.

La configuration de la côte (formant une baie très fermée) et le relief de la baie (très plat, favorisant une lame d'eau peu profonde et lumineuse) forment des conditions naturelles très favorables au développement des algues qui contraignent à fixer des objectifs très ambitieux de maîtrise des concentrations en nitrates pour espérer maîtriser le phénomène des marées vertes. Cette évolution est en cours. En outre, les baies étant très différentes, il faudrait différencier les solutions apportées à chacune d'entre elles.

Sur l'ensemble des territoires, le PLAV1 a permis une mobilisation certaine des agriculteurs (près des trois quarts d'entre eux se sont ainsi explicitement engagés dans le plan), lançant une dynamique qu'il faut poursuivre dans le PLAV2.

Le plan est largement cofinancé (40 % par l'État, les 60 % restants étant pris en charge par l'agence de l'eau Loire-Bretagne, le conseil régional et les deux conseils départementaux des Côtes d'Armor et du Finistère).

Les crédits pour 2018, d'un montant de 2,5 M€ en AE et de 3,3 M€ en CP, sont répartis en 4 axes : l'axe 4, le plan nitrates, est achevé.

– Axe 1 : Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement (1,5 M€ en AE et 2,3 M€ en CP).

– Axe 2 : Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux (0,7 M€ en AE et en CP).

– Axe 3 : Améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience (0,08 M€ en AE et en CP).

– Axe 5 : soutenir le plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV) (5 M€ en AE et en CP).

II. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS (PEI) EN FAVEUR DE LA CORSE

Le programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse constitue le volet économique et financier des accords de Matignon de 1999. Institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (devenu article L 4425.9 du CGCT) et prévu pour une durée de quinze ans (2002-2017), il vise à « *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité* », et à « *résorber son déficit en équipements et en services collectifs* ».

Afin de permettre à la Corse de combler l'écart de développement avec les autres régions métropolitaines, il a été décidé, au travers du PEI, en complément des fonds structurels et du contrat de plan, et pour en amplifier les effets, de permettre la réalisation de près de **2 Mds € de travaux sur quinze ans** afin de moderniser les infrastructures et les services collectifs.

En application de l'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite loi NOTRe, la date limite de programmation passe de 2016 à 2018 : la date limite d'engagement est portée de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024. **Une quatrième convention a donc été signée** le 4 juillet 2016 couvrant un reste à programmer de l'ordre de 473 M€

Au 31 août 2016, on dénombre 573 opérations soutenues par le PEI, représentant des travaux d'un montant de 1 489,3 M€ La programmation se réalise donc à un rythme soutenu de 100 M€de travaux par an en moyenne.

Cette programmation a ainsi permis de rattraper le retard de développement qui était constaté en 2002 et s'est notamment traduite par une diminution des écarts avec la métropole s'agissant du revenu médian, de l'évolution du chômage ou bien encore de la part des ménages fiscaux imposés.

Pour 2018, les crédits ouverts montent en puissance : la progression vise à assurer un volume suffisant de crédits pour que l'État puisse honorer la totalité des engagements pris dans le cadre de la programmation prévue par le PEI d'ici son terme, en 2020. Ils prennent la forme de crédits d'intervention versés aux collectivités territoriales maîtres d'ouvrage des investissements. Ils répondent à des besoins croissants car certaines opérations auraient dû commencer plus tôt, mais la maîtrise d'ouvrage n'était pas prête.

La Cour des comptes a d'ailleurs souligné ces importants retards. Il a été instauré des revues de projets régulières avec les services instructeurs et les maîtres d'ouvrage pour prendre en compte les aléas liés aux porteurs de projets. Il a en outre été conduit un travail sur les opérations engagées non soldées (en sommeil ou réputées terminées) pour affiner l'évaluation du besoin en CP. Globalement, on constate une amélioration de consommation des crédits par rapport à 2016.

D'un montant de 27,5 M€ en AE et 20 M€ en CP, ils contribueront au financement des axes suivants :

– **Axe 1 : Mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs** (14,6 M€ en AE et 6,7 M€ en CP) : les crédits seront consacrés principalement à l'approvisionnement en eau et à la lutte contre les inondations. Ils contribueront également au développement des nouvelles technologies. Il s'agit essentiellement en 2018 de financer la poursuite des opérations d'amélioration des transferts entre réseaux, de sécurisation et de renforcement, pour une meilleure gestion de la ressource, de continuer à aider à la prise en compte des besoins de traitement et d'adduction en eau potable.

– **Axe 2 : Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire** (6 M€ en AE et 4,4 M € en CP) : les crédits seront essentiellement consacrés au développement urbain (projets de restructuration urbaine d'Ajaccio et Bastia – projet de rénovation urbaine (PRU) et programme de rénovation des quartiers anciens dégradés (PRQAD).

– **Axe 3 : Résorber le déficit en services collectifs** (6,7 M€ en AE et 8,9 M€ en CP) : les crédits dévolus à cet axe seront essentiellement consacrés au financement des très petites entreprises (TPE) – qui constitue depuis la 4^e convention d'application du PEI une mesure nouvelle – à la santé en milieu rural (maisons de santé pluridisciplinaires), à la culture, à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur et la recherche.

– **Axe 4 : Assistance technique** (0,04 M€ en AE et 0,02 M€ en CP).

III. LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL SUR LE MARAIS POITEVIN

Le plan gouvernemental « Marais poitevin » a commencé en 2003 afin de répondre aux injonctions de l'Union européenne et à la suite de condamnation de la France pour non-respect de la directive dite « Oiseaux » en 1999. Le PITE a contribué à hauteur d'environ 38 M€ à la mise en œuvre de ce plan gouvernemental.

Il a permis d'une part, d'éviter à la France des contentieux en matière de protection de la biodiversité et de respect de l'environnement et, d'autre part, de sauvegarder des surfaces en prairies avec la mise en place d'un dispositif de mesures agro-environnementales (MAE) à l'échelle du territoire, grâce auquel 90 % des prairies du Marais font l'objet d'une contractualisation. Il garantit la protection des espaces en herbe, mais permet également une amorce de reconversion. Les prairies du Marais sont ainsi en progression de 4 % sur la période 2004/2013, alors que le recul sur le reste du territoire de l'ex-Poitou-Charentes est de l'ordre de 21 %. Il a également permis la reconquête du **label de Parc Naturel Régional**.

L'objectif principal de l'action est de favoriser une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du Marais. Il permet de mettre en place les mesures prévues par le document d'objectifs du site « Natura 2000 » afin de préserver le caractère de zone humide, la biodiversité et les habitats du Marais poitevin et les prairies existantes, voire de parvenir à un accroissement de leur surface, conformément à un engagement de la France vis-à-vis de la Commission européenne.

L'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais poitevin (EPMP) créé en 2011 en application de la loi du 12 juillet 2011 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II), bénéficie d'une subvention globale lui permettant d'assurer les missions relevant du plan d'actions Marais poitevin.

La programmation pour 2018 s'inscrit dans la perspective d'une clôture de l'action « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » à la fin de l'année et de la poursuite des actions de l'État par d'autres moyens financiers (le ministère de l'agriculture et l'Agence de la biodiversité).

Les crédits pour 2018 s'élèveront à 1 M€ en AE et 1,6 M€ en CP.

Les priorités du PITE porteront sur :

– **axe 1 : « améliorer et coordonner la gestion de la ressource en eau »** (0,2 M€ en AE et 0,4 M€ en CP), notamment dans le cadre de la convention financière qui accompagne le transfert du Domaine Public Fluvial (DPF) de l'État à l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN) ;

– **axe 2 : « favoriser une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du Marais »** (0,4 M€ en AE pour les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), et 0,7 M€ en CP) ;

– **axe 3 : « préserver les milieux naturels et les habitats »** (0,4 M€ en AE et 0,4 M€ en CP), pour les actions concourant à mettre en œuvre le document d'objectifs (DOCOB) du site « Natura 2000 » du Marais poitevin.

Un crédit de 0,1 M€ environ permettra le règlement de travaux liés à l'opération grand site Marais poitevin dans le cadre de **l'axe 4 « gérer et valoriser de façon durable le territoire et le patrimoine du marais »**.

IV. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE

Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé pour lutter contre le charançon du bananier et interdit en 1993. Cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, terrestres ou marines, ainsi que les eaux de certains captages. Un premier plan a été pris pour la

période 2008-2010, suivi d'un deuxième pour la période 2011-2013. Un troisième plan est en cours pour 2014-2020. Il vise à poursuivre les actions engagées pour protéger la population, à accompagner les professionnels impactés (agriculteurs, éleveurs, marins pêcheurs) et à créer les conditions d'un accompagnement durable de la qualité de vie sur le plan économique, sanitaire, social et culturel.

Les crédits pour 2018 sont de 2 M€ en AE et en CP, répartis en 4 axes.

– **Axe 1 : « Élaborer localement une stratégie de développement durable »** (0,8 M€ en AE et en CP)

Cette stratégie doit améliorer la qualité de vie des populations et permettre la modification des comportements, dans le contexte d'une pollution qui persistera encore de très nombreuses années.

En Martinique, **une charte patrimoniale** a été signée en mars 2015 avec l'ensemble des partenaires locaux. En Guadeloupe, elle a été finalisée en juin 2016, mais doit encore être signée. La mise en œuvre opérationnelle des plans d'actions contenus dans les chartes interviendra en 2018.

La cartographie de la pollution des sols hors zones agricoles menée par le BRGM, a commencé au début de 2016. L'année 2018 sera consacrée à la réalisation des derniers prélèvements et des analyses d'échantillons de sols. Les résultats seront intégrés dans la base de données et dans un système d'information géoréférencé.

Concernant les **mesures de la pollution dans les sols agricoles**, l'intégration des résultats d'analyses de sols d'auto-contrôle demandées par les agriculteurs dans les systèmes d'information géographique (SIG) dédiés sera poursuivie, ainsi que la mise à disposition de la population d'une cartographie de la pollution.

Quant aux **actions de communication**, le partage d'informations avec le grand public, relancé en 2017, sera poursuivi : les actions mises en place s'articuleront en priorité autour du colloque de vulgarisation scientifique qui doit se dérouler fin 2018.

Les auto-consommateurs de denrées végétales et animales continueront d'être informés et accompagnés afin de réduire les risques d'exposition. Cette action (programmes « JAFa ») concerne à la fois les auto-consommateurs de denrées issues des jardins et des élevages familiaux, les produits de la pêche d'eau douce et d'eau mer, ainsi que les produits de la chasse.

– **Axe 2 : « Favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations »** (0,7 M€ en AE et en CP).

Cet axe vise à améliorer et pérenniser les actions de surveillance, à initier de nouvelles études pour compléter celles menées dans le cadre du plan II, notamment sur l'impact sanitaire. Le PITE finance les plans de surveillance et les plans de contrôle des denrées avant et après leur mise sur le marché. Les dispositifs de contrôle des bovins seront adaptés à la fin de 2017. Ces modifications entraîneront un surcoût des analyses. L'année 2018 verra également l'organisation d'un colloque scientifique de vulgarisation qui sera financé par les crédits du PITE.

– **Axe 3 : « Poursuivre les actions de recherche »** (0,2 M€ en AE et en CP).

Il est consacré aux actions de recherche dans les domaines de la santé humaine, de la santé animale, de l'environnement et des sciences humaines, économiques et sociales. En 2018, les crédits permettront, notamment, d'achever la collecte des données sur le suivi de la contamination des écosystèmes par les pesticides dans les deux bassins-versants étudiés dans le cadre du projet OPALE (rivières Pérou et Pères en Guadeloupe et rivière du Galion en Martinique) et de lancer la phase d'exploitation de ces données.

– **Axe 4 : « Répondre aux enjeux socio-économiques »** (0,3 M€ en AE et en CP).

Cet axe a pour objectif d'accompagner les professionnels dont l'activité est impactée par la pollution au chlordécone. Dans le secteur agricole, il vise notamment l'accompagnement des agriculteurs et des petits producteurs familiaux afin de faciliter leur reconversion ou l'adoption de nouvelles techniques de production ou de transformation. Il permettra en outre de poursuivre le plan d'ensemble lancé dans le cadre du projet de recherche INSICCA sur la décontamination des animaux d'élevage.

L'axe 4 intègre également pour une grande part l'accompagnement et la reconversion des marins pêcheurs impactés par la pollution au chlordécone et les interdictions de pêche subséquentes.

V. LE PLAN LITTORAL 21 EN OCCITANIE

Cette action est inscrite pour la première année en loi de finances. **Pour mettre en œuvre une nouvelle action, plusieurs critères doivent être réunis :**

– elle doit avoir un caractère interministériel : une douzaine de programmes pourraient être concernés ;

– la politique envisagée doit nécessiter un effort particulier de l'État ;

– il doit s'agir d'une politique interdépartementale (4 départements de la région Occitanie sont impliqués) ;

– une action rapide de l'État est nécessaire, en raison du vieillissement des infrastructures, du risque d'un décrochage touristique et de dégâts environnementaux ;

– la masse critique minimale doit être de 8 M€par an.

Les crédits prévus pour 2018 s'élèvent à 1 M€ en AE et à 0,5 M€ montant limité car le programme est à bâtir. Le littoral d'Occitanie, aménagé par l'État dans les années 1960, est une destination touristique dont la popularité ne s'est jamais démentie. Mais 11 stations sont à rénover, dans le cadre d'un enjeu environnemental important : c'est un littoral pensé à l'origine pour un tourisme de masse, privilégiant la voiture, et sans préoccupation énergétique. Ce vieillissement risque à terme d'affaiblir la compétitivité de ce territoire, dans un environnement touristique concurrentiel et volatil. La durée envisagée de cette action est de 10 ans.

Votre rapporteure souligne que l'intégration de ce plan au programme 162 se justifie très certainement au regard des particularités locales complexes.

DEUXIÈME PARTIE – PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'année 2018 se caractérise par une recomposition du programme 112. Les crédits s'élèvent à 190,9 M€ en AE et 254,9 M€ en CP. On note une nette diminution en AE (- 60 %) et une légère hausse en CP (+ 4 %) entre 2017 et 2018.

Pour les AE, cette baisse s'explique par plusieurs facteurs :

– l'inscription des crédits de la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) relatifs aux contrats de ruralité et aux pactes État-métropoles intégralement sur le programme 119 et non plus sur le programme 112 ;

– la diminution de l'enveloppe d'AE relatives aux contrats de plan État-régions (CPER) ;

– la diminution des AE accordées au titre du dispositif de la prime d'aménagement du territoire.

Pour les CP, cette hausse est principalement due à la montée en puissance des restes à payer relatifs aux contrats de ruralité et aux pactes État-métropoles.

I. UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES

A. LE NUMÉRIQUE

La couverture numérique est un élément essentiel pour réduire les fractures territoriales. Elle est une réponse concrète sur le terrain aux inégalités existantes. Elle n'est pas actuellement satisfaisante et faire progresser ce dossier très rapidement est une priorité de l'action du gouvernement. Votre rapporteure souligne l'enjeu de donner une impulsion forte aux opérateurs traduisant l'exigence et la volonté politique souhaitée par le Président de la République.

Les financements associés au numérique et à ses usages sont notamment adossés au volet numérique des contrats de plan État-région pilotés par le CGET.

1. Le plan France très haut débit

État des lieux

À la fin de 2016, en zone d'intervention privée (environ 11,3 millions de locaux), 66,2 % des bâtiments avaient accès au THD. En zone rurale, 31,2 % des bâtiments (soit 4,6 millions) avaient accès au THD, dont 5,5 % ont accès à du THD supérieur ou égal à 100 Mbit/s.

Au 31 décembre 2016, tous les départements et collectivités d'outre-mer participaient au Plan Très Haut débit, représentant 84 projets pour un total d'investissements de 14 Mds€. À cette date, 50,6 % des bâtiments du territoire français disposaient d'un accès au THD.

À la fin du 1^{er} trimestre 2017, dans les zones moins denses, le nombre de lignes à très haut débit en fibre optique déployées au sein de la zone moins dense d'initiative publique est de :

- 860 000 lignes raccordables pour l'ensemble de la zone ;
- 158 000 lignes raccordables pour les communes rurales ;
- 103 000 lignes raccordables pour les communes de montagne au sens de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985.

Les réseaux d'initiative publique (RIP)⁽¹⁾ participent pleinement au déploiement de réseaux très haut débit, à la réduction de la fracture numérique et au renforcement de l'attractivité des territoires. Bouygues Télécom a signé un engagement avec trois opérateurs de réseaux d'initiative publique pour la commercialisation de leur réseau, et Free annonce sa venue sur des RIP pour le début de 2018.

Alors qu'aujourd'hui, 6,5 millions de foyers n'ont pas accès à du bon débit, **le Président de la République a souhaité accélérer le calendrier pour arriver à une couverture en haut et très haut débit d'ici à la fin de l'année 2020**, afin de supprimer la fracture numérique. **L'autre objectif est de garantir l'accès au très haut débit pour tous d'ici 2022** (30 mégaoctets). La volonté du Gouvernement, qui a incité les opérateurs à investir plus, est de tenir ces objectifs ; il s'est donné **deux mois pour traduire ces orientations dans un accord financier** engageant l'ensemble des parties. Le ministre a souligné qu'au cas où la concertation ne porterait pas ses fruits, le gouvernement prendrait ses responsabilités. Une partie du grand plan d'investissement pourra être utilisée.

Tout le territoire ne sera pas couvert par la fibre, mais d'autres solutions peuvent être utilisées en parallèle. Il s'agit là d'une vraie volonté politique. Cette accélération est indispensable car, sur le terrain, la demande de progrès est réelle.

(1) Les réseaux d'initiative publique (RIP) sont déployés dans les territoires ruraux par les collectivités territoriales ; ce sont des réseaux publics mobilisant plusieurs types de réseaux d'accès à Internet. Propriété des collectivités territoriales, ces RIP proposent des services aux particuliers et entreprises par des fournisseurs d'accès à Internet (FAI). Les recettes d'exploitation et le cofinancement issus de ces FAI permettront ainsi de financer une partie de l'investissement. L'autre partie est financée par des subventions publiques.

a. Dans les zones denses

Dans les zones denses (zones AMII) ⁽¹⁾, le déploiement du très haut débit sera accéléré, car 2,7 millions de lignes seulement ont été installées sur les 12,7 millions prévues pour 2020. **Les engagements qui ne sont actuellement que des intentions d'investissements seront contraignants, contrôlables et pouvant donner lieu à sanctions de l'ARCEP.**

b. Dans les territoires ruraux

Quant aux réseaux d'initiative publique (RIP), à la fin 2016, seulement 0,8 million de lignes étaient réalisées en réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH) pour un objectif de 7,3 M, mais le déploiement de la montée en débit est cependant beaucoup plus avancé. **Le ministre a réaffirmé son soutien aux RIP**, que l'État finance en grande partie, avec les collectivités territoriales – car il est le seul à pouvoir garantir la couverture complète de tout le territoire en très haut débit - en soulignant qu'il s'opposerait à toute tentative de déstabilisation en laissant un opérateur installer un deuxième réseau de fibre optique là où il en existe déjà un. **Les 3,3 Mds € consacrés par l'État au financement des RIP pour la première phase sont presque totalement engagés.** Le Premier ministre a en outre annoncé que le grand plan d'investissement pourrait prendre des engagements au-delà du financement des RIP à hauteur des 300 M€ qui restent à engager sur le volet 1 des RIP et qui sont désormais totalement sécurisés.

Le financement des RIP appelle de moins en moins de contributions publiques, les investisseurs privés étant très intéressés par un investissement. Mais **le Gouvernement participera aux RIP de deuxième génération** (il est prévu 1,3 à 1,8 M€ pour la 2^e phase) – l'objectif du 100 Mb/s en 2025 étant un nouvel horizon conforme à l'objectif de l'Union européenne de la « Gigabit society » en 2025.

c. Dans les autres territoires

Pour les 15 % de la population qui ne sont pas encore visés par la dynamique de déploiement, une solution doit être trouvée pour garantir un bon débit d'ici 2020 ; aucune technologie ne sera privilégiée *a priori*, et un travail méticuleux a été engagé afin de définir, pour chaque territoire encore non desservi, quelle technique – filaire, hertzienne ou satellitaire – est la mieux adaptée pour atteindre l'objectif du haut débit pour tous en 2020. **Votre rapporteure se demande toutefois comment les départements où les RIP sont déjà initiés avec une seule technologie (par exemple avec la fibre) pourront bénéficier d'une autre technique, si nécessaire, dans les zones très peu denses afin d'obtenir le haut débit en 2020.**

(1) Une zone AMII (Appel à Manifestation d'Intention d'Investissement) est une zone conventionnée : dans les grandes agglomérations et chefs-lieux de département, les opérateurs privés déploient des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné (FtH). Ils s'engagent à réaliser ces déploiements d'ici 2020 dans le cadre de conventions signées avec les collectivités territoriales concernées et l'État.

2. La téléphonie mobile

De gros progrès restent également à réaliser, du fait de la persistance de zones blanches et du décalage entre la perception de la réalité et les déclarations des opérateurs. Le Gouvernement a donc souligné la nécessité de réaliser des investissements massifs dans de nouveaux équipements sur tout le territoire et indiqué qu'il fixerait un niveau de qualité. Il a donné **mandat à l'ARCEP de préciser le nouveau « standard de qualité » attendu à l'horizon 2020**, et le montant des investissements supplémentaires correspondant. En se fondant sur ces estimations, le gouvernement arrêtera les éventuelles contreparties en matière fiscale, le niveau des redevances et la durée des concessions.

En ce qui concerne le programme de résorption des zones blanches en centres-bourgs, 149 communes ont répondu en avril 2016 à un appel à projet du programme d'investissements d'avenir (PIA) leur permettant de bénéficier du soutien financier de l'État. Les dossiers, instruits par l'Agence du numérique, ont été présentés en comité d'engagement subventions avances remboursables (CESAR). Les collectivités porteront elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage de la construction des pylônes.

En juin 2017, sur les 3 816 communes inscrites au programme historique « zones blanches-centres-bourgs », 3 523 bénéficient d'une couverture 3G par au moins un opérateur (dont plus de 1 250 communes de montagne), soit un taux de 92 % de communes couvertes.

Les 541 communes correspondant au solde du programme historique et aux nouvelles communes identifiées lors des campagnes de mesure de 2016 et 2017 pourront bénéficier d'un concours de l'État pour la construction des points hauts à hauteur de 100 000 €, porté à 130 000 € pour les communes situées en zone de montagne.

Au cours du premier trimestre 2017, un groupement de commande a été proposé aux collectivités : 52 communes ont souhaité le rejoindre.

Afin d'apporter une réponse aux collectivités rencontrant des difficultés hors des zones éligibles au programme des centres-bourgs, le Gouvernement a lancé au printemps 2016 **le dispositif « 1 300 sites stratégiques »**, dont l'animation est assurée au travers du dispositif et de la **plate-forme « France Mobile »** qui a été mise à la disposition des collectivités au premier trimestre 2017 et permet de signaler les problèmes de couverture mobile (zones blanches ou grises). Chaque dossier déposé est examiné par les opérateurs afin d'identifier les solutions techniques d'amélioration de la couverture.

Ce programme a permis d'identifier au cours de l'année 2016 près de 84 zones non couvertes, avec un appel à projets en mai 2016, puis en septembre 2016. Le soutien de l'État s'élève à 50 % du coût total de la construction du pylône (70 % dans les zones de montagne).

Votre rapporteure souligne donc l'espoir majeur suscité notamment à travers les négociations en cours entre les opérateurs et le Gouvernement ; elle insiste, comme l'ont fait beaucoup de parlementaires, depuis de longues années, sur la nécessité de privilégier les obligations en termes de couverture réseau au rendement de la location des fréquences. Il s'agit d'un des enjeux de l'aménagement de nos territoires ruraux à l'orée de 2018.

3. La téléphonie fixe

Les retards en matière de téléphonie mobile ne doivent pas occulter ceux de la téléphonie fixe, signalés par de nombreux élus. Le ministre a déclaré, en commission du développement durable, que **ces lacunes, dues à un défaut d'entretien du réseau, étaient intolérables** et a exigé des opérateurs des solutions concrètes et rapides. Le Défenseur des droits a également émis une recommandation à l'opérateur pour que soit mis un terme à cette situation. **Votre rapporteure apprécie que le ministre se saisisse de ce problème avec fermeté et ne peut que souligner cette exigence en proposant qu'un système d'alerte efficace soit mis en place pour une obligation de travaux.**

4. Les usages du numérique

Développer le numérique est essentiel. Encore faut-il en prévoir et en faciliter les usages.

a. Faciliter les usages du numérique

Une réflexion doit porter sur la relation numérique des citoyens avec l'administration, qui est une vraie problématique. Nombre de services publics sont accessibles en grande partie par Internet, or certaines populations – personnes âgées, personnes non formées, personnes d'origine étrangères maîtrisant mal le français – risquent de ce fait de se trouver encore davantage exclues ; il faut veiller à ne pas créer un nouveau quart-monde. Les maisons de service au public peuvent être une des réponses par l'action pédagogique qu'elles peuvent apporter aux publics défavorisés.

b. Le plan national de déploiement du télétravail

Le comité interministériel aux ruralités a donné pour mission au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) d'élaborer un plan national de déploiement du télétravail, en collaboration avec les associations d'élus et les partenaires sociaux. Ce plan sera bénéfique pour les territoires, notamment en termes d'économies de transport. La conférence nationale de l'information statistique (CNIS) a été saisie sur la possibilité de faire évoluer les outils statistiques nationaux pour une meilleure prise en compte du télétravail en France.

En outre, la réforme du code du travail (ordonnances du 27 septembre 2017) acte le développement du télétravail. L'employeur refusant d'accorder le bénéfice du télétravail à un salarié qui occupe un poste éligible au télétravail (dans les conditions prévues par accord collectif ou par charte) doit motiver sa réponse. Le télétravail peut être mis en œuvre de façon ponctuelle et pas seulement régulière. Il suffira d'un simple accord, écrit ou oral, entre l'employeur et le salarié. C'est dire l'importance de la mise en œuvre du plan très haut débit pour garantir l'accès de tous sur tous les territoires au télétravail.

B. LES MAISONS DE SANTÉ PLURIDISCIPLINAIRES (MSP)

1. L'implantation de plus de 900 maisons de santé

Les déserts médicaux font de plus en plus fréquemment l'objet d'articles de presse, malgré les réalisations récentes pour remédier à cette autre fracture territoriale. Les maisons de santé pluridisciplinaires sont une des réponses à cette situation inquiétante.

a. La progression des maisons de santé

En mars 2017, la France comptait **910 maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) opérationnelles**. **Quelque 330 projets ont été validés** par les agences régionales de santé (ARS) et sont donc près d'aboutir. Elles réunissent en moyenne 14 professionnels de santé dont 5 médecins, même si des écarts importants existent entre les structures.

Un ralentissement du nombre de créations a été observé pour la première fois en 2016 : alors qu'en 2015 on comptabilisait une augmentation de 200 MSP en un an, en 2016, seule une centaine de maisons se sont ouvertes.

On dénombre également plus de 1900 centres de santé en fonctionnement et une centaine de projets, dont plus de 470 pluri-professionnels, soit **un total de 1 370 structures d'exercice coordonné (SEC) en fonctionnement**.

Le soutien des agences régionales de santé aux SEC est en progression : le montant versé par le **Fonds d'intervention régional (FIR)** – qui n'est pas inscrit dans la mission 112 – en faveur de l'exercice coordonné, et notamment des SEC, a augmenté de 17,58 % par rapport à l'an dernier (dont 14 % de plus pour les MSP).

b. Une répartition peu satisfaisante

Toutefois, la répartition et l'évolution de ce soutien ne sont pas satisfaisantes. En 2016, sur les 8,4 M€ accordés aux SEC, 44 % seulement sont destinés à des projets implantés dans des zones prioritaires du schéma régional

d'organisation sanitaire (SROS). Sur les 161 structures en zone prioritaire, 61 % sont en zone rurale (contre 75 % en 2014 et 70 % en 2015) et les autres en zone urbaine.

On constate une évolution de la stratégie des ARS sur l'implantation des SEC. Si de nombreuses ARS privilégient les SEC en zone prioritaire, beaucoup d'autres considèrent que les SEC méritent d'être soutenues, quel que soit leur lieu d'implantation, ce qui peut être préjudiciable à la prise en charge des patients des zones mal desservies.

Enfin, le soutien financier du FIR est majoritairement orienté vers les SEC en activité : les financements attribués au titre des études de faisabilité – aussi bien pour les MSP que les centres de santé – s'élèvent à 5,4 % des aides totales, ce qui est préoccupant pour l'avenir.

c. Les financements concourant aux MSP

Des financements complémentaires via le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) concourent à la dépense d'investissement générée par la création des MSP et des SEC. La deuxième enveloppe du FSIL, mobilisant des crédits du programme 112, est utilisable dans le cadre des contrats de ruralité, afin de favoriser l'accessibilité des services publics et des soins à la population. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) peut aussi être mobilisée et les projets peuvent s'inscrire dans le volet territorial des contrats de plan État-région (CPER).

d. Le pacte territoire santé

En outre, le Pacte Territoire Santé piloté par le ministère des solidarités et de la santé comprend différentes mesures visant à enrayer la désertification médicale. Parmi les mesures, on compte outre l'augmentation des MSP, le déploiement de contrats d'engagement de service public (CESP) et de contrats de praticien territorial de médecine générale (PTMG). Créés en 2009, les CESP permettent à des étudiants en médecine volontaires de percevoir une bourse mensuelle dès leur deuxième année d'études, à condition de s'engager à exercer en zones sous-denses pour une durée équivalente à celle de la perception de la bourse. Les contrats de PTMG offrent quant à eux une garantie de revenus et une couverture de protection sociale améliorée pour les jeunes médecins qui s'installent dans les territoires fragiles.

Les MSP connaissent un succès hétérogène en fonction des territoires, et les déserts médicaux demeurent une réalité préoccupante. Même si les MSP sont un outil essentiel de la lutte contre les déserts médicaux, certaines d'entre elles semblent des coquilles vides. En outre, des médecins partant à la retraite ne sont pas remplacés, bien qu'une nouvelle cartographie des zones sous-médicalisées vienne d'être publiée, prenant en compte les projections des informations, telles que, notamment, ces départs. **Notre rapporteure constate qu'elles ne sont pas encore totalement à jour et que cela peut nuire à certains projets en cours.**

2. Le plan du gouvernement contre les déserts médicaux

Le Premier ministre a annoncé le 13 octobre dernier un plan contre les déserts médicaux, avec de grands enjeux, tels que :

– **doubler le nombre des maisons de santé** sur le territoire national au cours du quinquennat : 1 000 nouvelles structures seront créées avec un investissement de l'État à hauteur de 400 M€;

– **encourager la télémédecine**, ce qui suppose que les problèmes de connexion à Internet soient résolus sur tous les territoires et que la télémédecine soit inscrite dans le droit commun dès 2018, avec la création d'un tarif de consultation à distance ;

– **aider à l'installation de médecins** dans les territoires où l'offre est insuffisante : 200 M€ seront débloqués durant le quinquennat et les zones éligibles passeront de 7 à 18 % du territoire national, avec création d'un point d'information unique réservé aux professionnels de santé. Des travaux seront lancés en 2018 sur la définition d'un zonage adaptés aux spécialités en tension ;

– **inciter les médecins proches de la retraite ou déjà en retraite à conserver une activité partielle**, avec la mise en place d'un dispositif plus simple permettant le cumul des revenus d'activité et des pensions ;

– **permettre le partage de 300 postes de médecins entre la pratique hospitalière et la médecine de ville** dans les territoires en déficit d'offre de soins ;

– **développer le dispositif « Asalée » afin que le personnel infirmier puisse réaliser certains types d'actes**, tels que les gestes de dépistage.

Un comité d'évaluation sera mis en place dans le cadre du plan, afin de suivre chaque action territoriale, grâce à une batterie d'indicateurs de résultats. Chaque trimestre, la ministre des solidarités et de la santé réunira un **comité de pilotage ministériel** pour s'assurer de la mise en œuvre du plan d'accès aux soins.

3. Des propositions complémentaires

Diverses propositions ont été évoquées lors des auditions, que **notre rapporteure souligne comme méritant une attention particulière pour compléter utilement ce plan**. L'idée transversale est bien entendu **un meilleur lien entre les territoires et les médecins ou futurs médecins et une approche concertée et systématique au niveau des territoires de proximité**, tels que :

– un meilleur ancrage géographique de ces professionnels dès le stade de leur formation, avec l'expérimentation d'internats de proximité, ou, tout au moins, de stages en milieu rural pour mieux faire connaître aux étudiants la pratique libérale dans les territoires ;

– une collaboration renforcée entre les collectivités et l’administration (nationale et régionale) pour le déploiement des divers projets. La création du conseil territorial de santé est appréciée, mais les élus locaux regrettent la faiblesse de leur représentation (seulement 14 % des sièges).

C. LES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC (MSAP)

1. Plus de 1 000 MSAP

Mis en place dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, le dispositif des maisons de services au public vise à délivrer une offre de proximité et de qualité à l’attention de tous les publics. De l’information transversale de premier niveau à l’accompagnement de l’usager sur des démarches spécifiques, les maisons de services au public articulent accompagnement humain et outils numériques, principalement dans les zones de faible densité et les espaces péri-urbains.

L’État porte le dispositif d’ensemble et vient en appui des promoteurs des maisons de services au public, chacune ayant ses spécificités : les services rendus correspondent aux caractéristiques des territoires comme à un besoin exprimé localement par les usagers.

Reconnues par les préfets de département sur la base du cahier des charges qu’elles ont fourni, **les maisons de services au public bénéficient de financement de l’État :**

– pour celles portées par les collectivités ou associations, d’un financement de l’État, à hauteur de 25 % du budget de fonctionnement plafonné à 15 000 € (FNADT), doublé par celui d’un fonds inter-opérateurs (alimenté par Pôle Emploi, la caisse nationale des allocations familiales, la caisse nationale d’assurance vieillesse, la caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés, la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, La Poste et GRDF). Ce fonds a permis en 2016 le financement de 489 maisons de services au public (hors MSAP postales), en complément du FNADT.

– pour celles portées par La Poste, d’un financement forfaitaire de 32 000 €, assuré par l’État à 75 % : 16 000 € sont pris en charge par le fonds national de péréquation territoriale qui compense les coûts de la mission de service public d’aménagement du territoire confiée à la Poste et 8 000 € sont pris en charge par un abattement fiscal supplémentaire sur les taxes locales. Les 25 % restants, soit 8 000 €, proviennent du fonds inter-opérateurs.

Les MSAP font partie d’un réseau national, animé pour le compte du CGET par la Caisse des dépôts qui assure la visibilité du dispositif (avec le site www.maisondeservicesaupublic.fr), des actions de formation, des rencontres locales et nationales. Ce réseau structure un réseau d’échanges d’expériences, permet le partage des bonnes pratiques et améliore la notoriété du dispositif. Le

financement de cette cellule est programmé pour un montant de 1,3 M€ en AE et en CP.

Pour animer le dispositif au plus près des besoins et des bénéficiaires, le CGET s'appuie sur un réseau de référents de l'État (sous-préfets d'arrondissement, secrétaires généraux de préfecture, directeurs et chefs de bureau de services déconcentrés de l'État).

L'objectif – déployer un réseau de 1 000 MSAP, dont la moitié au sein de bureaux de Poste avant la fin de l'année 2016 – a été dépassé : 1 068 maisons étaient dénombrées au 1^{er} janvier 2017, dont près de 470 portées par La Poste. **En juillet 2017, près de 1 150 MSAP ouvertes et en projet étaient déployées**, dont 500 portées par La Poste. Celle-ci souhaite, conformément aux évolutions du contrat de présence postale 2017-2019, poursuivre le déploiement des MSAP dans les communes rurales de plus de 2 000 habitants, voire dans les quartiers de la politique de la ville.

Une enquête menée par l'institut BVA en novembre 2016 auprès d'habitants, d'usagers et d'agents et de responsable de MSAP **a permis de dégager trois éléments principaux :**

– Le dispositif est bien perçu par les habitants qui indiquent que la priorité doit être portée sur l'accompagnement aux démarches administratives. La médiation, bénéfice indéniable du dispositif, est un besoin systématiquement confirmé ;

– Le total de satisfaction atteint 98 % des usagers des MSAP, dont 81 % se déclarent « très satisfaits » des services rendus par les agents des maisons de services au public. L'accompagnement aux usages du numérique est d'autant plus apprécié que seulement 54 % des usagers des maisons disposent d'un ordinateur à leur domicile (contre environ 80 % sur l'ensemble du territoire français) et seuls 63 % disposent d'une adresse mail.

Les agents et responsables de MSAP ont le sentiment que leur activité est utile (à 89 %) et aspirent à disposer d'un réseau d'échanges d'expérience et de pratiques.

2. Un nouvel élan

Le Ministre de la cohésion des territoires a demandé à un groupe de travail composé d'experts territoriaux (élus, représentants de La Poste, experts associés) de donner des pistes d'évolution du dispositif sur les questions de gouvernance, de déploiement, de financement et d'évaluation de la qualité de service, ce qui répond aux souhaits des associations d'élus souhaitant une meilleure concertation locale grâce à la mise en place d'une commission départementale, composée d'élus locaux, informée des projets de réorganisation susceptibles d'affecter les conditions d'accès aux services publics.

Les premières rencontres nationales des MSAP ont permis de fixer de nouveaux objectifs afin d'élargir la gamme des services et d'harmoniser leur qualité ; il convient également de vérifier que leur implantation géographique correspond aux besoins locaux tels qu'identifiés dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASaP) rendus obligatoires par la loi NOTRe, et qui seront arrêtés d'ici l'été 2018. Des objectifs majeurs s'affirment déjà, comme étendre le réseau des MSAP dans les quartiers prioritaires de la ville et dans les villes moyennes. **L'objectif étant un temps maximum pour accéder à un point de contact mutualisé d'ici 2020, votre rapporteure souligne que 15 à 20 minutes est un bon objectif.**

Le CGET devra proposer dès le début de l'année 2018 **un nouveau cahier des charges des MSAP**, axé sur la qualité du service rendu à l'utilisateur. Il permettra une reconnaissance des MSAP progressive en fonction de cette qualité. Les différents niveaux de services rendus auront des conséquences en matière de financements, qui deviendront également progressifs.

Ces rencontres ont également permis de souligner le rôle des MSAP dans la politique d'inclusion numérique, notamment pour l'accompagnement des personnes peu habituées au numérique pour accéder à ces services.

La sécurisation du financement de ces maisons doit également être étudiée. Actuellement, en effet, la phase d'expérimentation s'achève et le modèle économique doit être consolidé.

Votre rapporteure salue ces réalisations importantes pour les territoires ruraux. Elle remarque toutefois que **les MSAP sont caractérisées par une assez grande hétérogénéité**, les uns proposant toute la gamme des services au public, les autres se limitant à deux ou trois d'entre eux. **Elle ajoute que des missions équivalentes à celles des MSAP pourraient être rendues dans les locaux des mairies et des sous-préfectures des territoires ruraux.**

D. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT DU REDÉPLOIEMENT DES ARMÉES

1. Le dispositif pour 2008-2013

Un plan gouvernemental d'accompagnement territorial des restructurations de la Défense a été mis en place par la circulaire du Premier ministre n° 5318/SG du 25 juillet 2008 pour la période 2008-2013. Ce plan comportait les mesures suivantes, avec pour objectif la création (ou le maintien) d'emplois dans les territoires concernés au moins équivalente à celui des emplois supprimés du fait des restructurations :

– mise en place de 25 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et de 33 plans locaux de redynamisation (PLR) sur la période 2009-2013 ;

– mise en place d’une enveloppe totale de 320 M€ pour financer l’accompagnement spécifique de l’État au sein des CRSD et des PLR, dont 300 M€ pour la métropole et FNADT et 20 M€ pour l’Outre-mer ;

– extension du zonage des aides à finalité régionale (AFR) aux territoires fortement impactés par les restructurations de la Défense : il permet à l’État et aux collectivités d’octroyer des aides à l’investissement productif et à la création d’emplois pour les entreprises situées sur ces zones afin de favoriser le développement régional ;

– mise en place du dispositif ZRD (zones de restructurations de la Défense) pour les zones d’emploi et les communes bénéficiant d’un CRSD et concernées par la suppression d’au moins 50 emplois et répondant aux critères requis ;

– création d’un fonds d’accompagnement des communes (FSCT) destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population induites par la restructuration de la Défense ;

– possibilité de cession à l’euro symbolique aux communes bénéficiant d’un CRSD des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministère de la Défense.

2. Le dispositif pour 2014-2019

Pour la période de la nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019⁽¹⁾, une nouvelle enveloppe spécifique financée par l’État a été prévue pour le financement de l’accompagnement territorial des restructurations en métropole. D’un montant global de 150 M€, elle est composée comme précédemment de 2/3 du fonds pour la restructuration de la Défense (FRED) et de 1/3 du fonds national d’aménagement et de développement du territoire (FNADT). Les mesures d’accompagnement ont été reconduites.

À ce titre, quatre contrats de redynamisation de site défense (CRSD) annoncés à l’automne 2014 par le ministère de la Défense ont été signés⁽²⁾.

Diverses mesures d’accompagnement ont été prises :

– en ce qui concerne le zonage des aides à finalité régionale (AFR), pour la période 2014-2020, le gouvernement a choisi de constituer une réserve nationale de population éligible de 233 757 habitants. Elle peut être utilisée pour intégrer, en cours de période, des territoires au zonage AFR, en cas de sinistre

(1) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013

(2) Châlons-en-Champagne ; Dijon-Longvic ; Creil ; Drachenbronn

économique d'une ampleur particulière, afin de prendre des mesures d'accompagnement et de renforcement de l'attractivité ⁽¹⁾ ;

La demande a été approuvée par la Commission européenne le 3 juin 2015. Le décret n° 2015-1391 du 30 octobre 2015 a rendu effective en droit national l'intégration de ces six communes.

– le Fonds de soutien aux communes en perte de population et de ressources du fait des restructurations de la Défense a été doté de 31 M€ pour la période 2009-2022. Au 31 décembre 2016, 38 communes en ont bénéficié pour un montant total de 26 M€;

– le dispositif de cession à l'euro symbolique des emprises libérées, créé en 2008, est arrivé à échéance le 31 décembre 2014, mais a été reconduit pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2019 par l'article 39 de la loi de finances pour 2015.

Les crédits prévus pour 2018 s'élèvent à 3,9 M€ en AE et 8,8 M€ en CP.

II. UNE PLUS GRANDE COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES

A. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Créée en 1982, la **prime d'aménagement du territoire (PAT)** ⁽²⁾ a fait l'objet d'une réforme en 2014 afin de se conformer à la réglementation européenne ⁽³⁾. Les principales évolutions introduites par cette réforme de la PAT concernent :

– la suppression de la PAT pour la recherche, le développement et l'innovation, dont l'impact, au regard notamment d'autres aides comme le crédit impôt recherche, était jugé trop faible ;

– la restriction des possibilités d'accompagner les projets d'extension portés par les grandes entreprises, afin de faciliter l'accès des PME au dispositif, en abaissant notamment le seuil minimum d'investissement de 5 M€ à 3 M€ et celui de création d'emplois de 25 à 20 emplois en CDI pour les projets de création d'établissement.

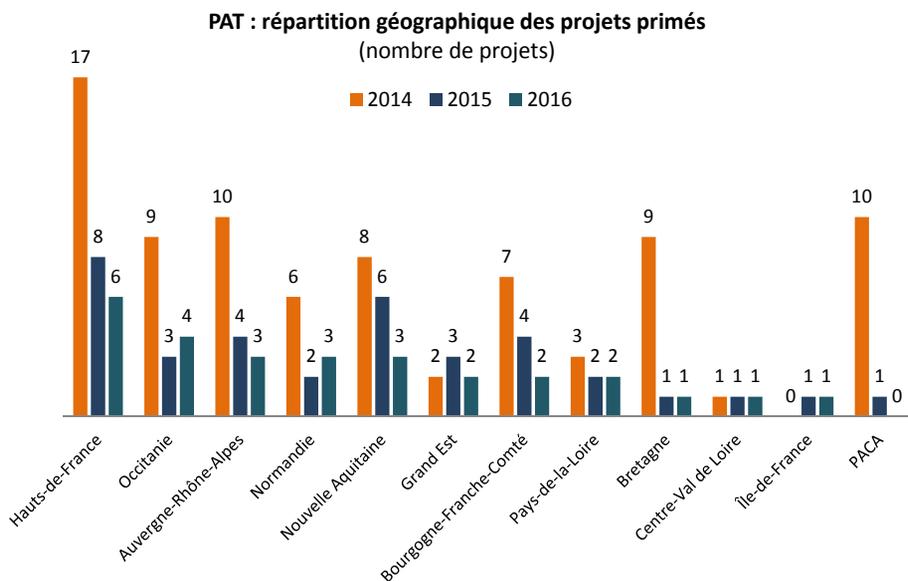
Près de trois années après sa mise en œuvre, la réforme de la prime d'aménagement a permis :

(1) Une première demande d'utilisation de la réserve AFR a été notifiée à la Commission européenne, elle concerne les communes de : Châlons-en-Champagne, Crimolois, Chevigny Saint-Sauveur, Fénay, Neuilly-lès-Dijon et Sennecey-lès-Dijon.

(2) Décret n° 2014-1056 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services du 16 septembre 2014.

(3) Règlement européen n° 651/2014 du 17 juin 2014 (RGEC), déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

- de soutenir les projets créateurs d’activités et d’emplois durables dans les zones prioritaires de l’aménagement du territoire ;
- de moderniser l’appareil productif des entreprises françaises et donc de contribuer à renforcer leur compétitivité ;
- de faciliter les décisions d’implantation d’entreprises étrangères ;
- de faciliter l’accès au financement privé des entreprises ;
- de mobiliser d’autres fonds publics (aides des collectivités notamment via les fonds européens) ou privés (prêts bancaires).



Toutefois, en 2016, les montants de PAT alloués (13,1 M€) sont en recul de 44 % par rapport à 2015, exercice déjà marqué par une diminution substantielle de l’enveloppe disponible (– 32 % par rapport à 2014). Mais le nombre de projets soutenus accuse un recul moins marqué en 2016 (– 22 %) qu’en 2015. En 2016, sur les 28 projets ⁽¹⁾ durables aidés dans les territoires fragiles, les PAT octroyées ont permis de soutenir près de 3 000 emplois, dont près de 1 800 créations d’emplois nouveaux.

Au premier semestre 2017, après la réunion de deux commissions, 25 dossiers de demande de prime d’aménagement du territoire ont fait l’objet d’un avis favorable de la commission interministérielle des aides à la localisation des

(1) Précision méthodologique : sont considérés ici les projets qui ont été examinés en CIALA en 2016, pour lesquels une PAT a été accordée (notifiée par le Ministre), qui ont donné lieu à la signature d’une convention et pour lesquels des fonds ont été engagés.

activités (CIALA) et ce sont près de 14,4 M€ de subventions qui ont été attribués, soit 80 % des crédits disponibles.

Les crédits pour 2018 s'élèvent à 9,7 M€ en AE (- 49 %) et 20,4 M€ (+ 2 %) en CP.

Les retours d'expérience révèlent la nécessité d'apporter quelques ajustements au dispositif PAT pour en assurer la plus grande efficacité, dans le respect des textes communautaires :

– la liste des activités éligibles pourrait éventuellement être élargie (par exemple, le tourisme d'affaires) ;

– un nouvel abaissement des seuils minimum d'investissements et de création d'emplois serait souhaitable pour favoriser l'éligibilité des projets portés par les PME ;

– il faudrait étudier une procédure simplifiée permettant de se prononcer plus rapidement sur l'éligibilité et sur le montant de PAT envisageable pour les projets stratégiques d'investissements internationalement mobiles, ainsi que pour les projets de reprise de certaines entreprises en difficulté.

Par ailleurs, **le CGET a lancé à la fin du premier semestre 2016 une évaluation à mi-parcours du nouveau dispositif PAT** afin d'étudier notamment son adéquation aux objectifs qui lui sont fixés : la réduction des inégalités territoriales (création d'emplois et développement d'activités économiques durables dans les territoires en zonage AFR) et le renforcement de l'attractivité internationale de la France (appui aux projets d'investissements mobiles à l'international). Les résultats de cette évaluation à mi-parcours, attendus pour le deuxième semestre 2017, permettront d'apporter un éclairage sur les autres évolutions du dispositif PAT qui pourraient être envisagées.

Votre rapporteure s'interroge sur la diminution des crédits pour un instrument qui a accompagné le développement économique en zone rurale. Elle se demande quel sera son avenir.

B. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Les pôles de compétitivité ont été instaurés en 2004 afin de faire face à une économie mondiale de plus en plus concurrentielle. Ils rassemblent, sur un territoire bien identifié et une thématique donnée, des entreprises de tailles diverses, des laboratoires de recherche et des établissements de formation, afin de conclure des partenariats entre différents acteurs ayant une compétence reconnue et complémentaire.

Les financements des différents départements ministériels sont regroupés au sein d'un fonds unique interministériel (FUI), doté de 80 M€ Les projets financés par le FUI, retenus à l'issue d'appels à projets, doivent être des projets de

R&D collaboratifs, labellisés par un pôle, impliquant au moins deux entreprises et un laboratoire ou centre de recherche.

Le FUI est structurant pour la politique des pôles et représente l'unique outil pour soutenir des projets innovants, ancrés localement et accessibles aux PME. Il a un effet moteur sur le développement des collaborations entre les acteurs publics et privés de la recherche et de l'innovation.

Il convient d'**assurer sa pérennité et sa stabilisation**, alors que son montant se réduit d'année en année, et de veiller à **conserver l'effet « masse de soutien » à des projets structurants dans le cadre d'une sélection nationale**.

Les financements dédiés sur le programme 112 sont en baisse constante depuis 2014 ; en 2018, les crédits prévus s'élèvent à 2,6 M€ en AE et 2,6 M€ en CP.

Selon les grandes orientations de la phase 3 (de 2013 à 2018) les pôles doivent traduire leurs résultats, obtenus dans le domaine de la R&D, en produits, en procédés et en services innovants mis sur le marché. Dans ce cadre, le CGET a délégué 2,4 M€ en 2017, répartis entre 15 pôles de compétitivité. **La phase 3 porte en effet plus particulièrement sur le passage de « l'usine à projets » à « l'usine à produits d'avenir ».** Cet objectif nécessite de renforcer l'accompagnement des porteurs de projets entre l'étape de R&D et l'étape de mise sur le marché et d'industrialisation de la solution innovante. La phase 3 prévoit également de conforter l'accompagnement du développement des PME/ETI. Elle se caractérise en outre par la modernisation de la gouvernance partenariale de la politique des pôles : de nouvelles instances (un comité de pilotage et sa déclinaison opérationnelle, le comité technique) sont créées et associées à la fois des représentants de l'État et des régions.

L'évaluation des pôles de compétitivité conduite lors du premier semestre 2016 ⁽¹⁾, a porté sur le suivi de la performance de chacun des 71 pôles de compétitivité.

Ils ont, dans leur grande majorité, rempli les objectifs fixés dans les contrats de performance passés avec l'État et les régions. En moyenne, à la fin de 2015, les pôles ont atteint 77 % de leurs objectifs à mi-parcours. Malgré la baisse des financements dédiés historiquement à leurs projets collaboratifs, ils ont su s'adapter pour bénéficier de l'apparition de nouveaux guichets – comme le programme d'investissements d'avenir (PIA) – et du renforcement des financements des collectivités territoriales.

L'examen de leur modèle économique montre qu'une minorité des pôles présente des risques pour la pérennité de ce modèle ou pour leur capacité à atteindre les objectifs de leur feuille de route à terme. La part de financements

(1) Par le consortium E&Y, Erdyn et Techopolis ITD et pilotée par le CGET et la DGE

privés (y compris la valorisation des apports non monétaires) en 2015 est, en moyenne, de 46 % ; 28 pôles affichent une part supérieure à 50 %.

Les pôles ont conforté leur rôle d'acteur structurant pour les écosystèmes régionaux, en devenant des acteurs importants pour les stratégies d'attractivité territoriale et en étant fortement impliqués dans l'animation des politiques régionales d'innovation.

Depuis décembre 2015, le CGET, en partenariat avec France Stratégie, co-pilote et co-finance **une étude visant à analyser et à mesurer les impacts économiques et territoriaux – directs et indirects** – de la politique des pôles de compétitivité et à appréhender d'une part les effets structurants des pôles de compétitivité sur la dynamique d'innovation, et d'autre part, le rôle que peuvent jouer les territoires. Cette étude, dont les résultats seront connus au dernier trimestre 2017, s'inscrit en complémentarité de l'évaluation à mi-parcours de la phase 3.

Dans un document de travail publié en 2017, France Stratégie estime que **la participation des entreprises aux pôles de compétitivité a eu un effet positif et significatif sur la création d'emplois**. Pour la période 2006-2012, les entreprises adhérant aux pôles ont en effet embauché davantage de personnel R&D avec, en moyenne par entreprise, 15,5 % en 2007 et 27,5 % en 2012 de l'effectif annuel moyen des entreprises adhérentes. Selon cette étude, l'effet positif des pôles de compétitivité sur les embauches de personnels en R&D est ainsi différencié selon la taille des entreprises adhérentes : l'adhésion à un pôle tend à avoir un effet rapide sur les effectifs concernés des PME et un effet plus tardif mais plus marqué sur les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises.

Enfin, les pôles de compétitivité permettent d'éviter la compétition entre les régions et donnent aux territoires un fil conducteur pour se spécialiser.

Toutefois, à mi-parcours de la phase 3, « l'usine à projets » semble rester leur cœur de métier ; peu de pôles sont devenus de véritables « usines à produits », ce qui requiert des compétences propres (en matière tout particulièrement de développement commercial) très différentes de l'animation de réseau. Votre rapporteure se demande s'il existe d'autres causes à ces difficultés : sont-ils accompagnés en termes de méthode pour une meilleure adaptation à leurs marchés ?

C. LE RÔLE DE BUSINESS FRANCE

La prospection des investisseurs internationaux menée par Business France depuis sa création en janvier 2015 ⁽¹⁾, a permis de détecter 1 333 projets en

(1) Opérateur né de la fusion au 1^{er} janvier 2015 de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et de Ubifrance.

2015 pour un objectif de 1 200 ; 1 553 en 2016, pour un objectif de 1 400 et 900 à fin juin 2017 pour un objectif fin 2017 de 1 500 projets.

Ces projets ont permis la création ou le maintien de 14 168 emplois en 2015 et 16 708 emplois en 2016 dans les territoires. L'objectif fixé pour 2017 est de 15 500 emplois.

Pour 2017, la subvention à Business France est de 5,8 M€ en AE et en CP.

a. La répartition territoriale des projets détectés

Celle-ci montre que trois régions bénéficient de plus de la moitié des décisions d'investissements (55 %) : Île-de-France, Auvergne-Rhône Alpes et Occitanie. En revanche, l'impact des projets en termes d'emploi est mieux réparti.

Grâce à une nouvelle gouvernance, les actions menées en direction d'implantations d'activités de production ont permis la localisation d'un nombre significatif de projets hors métropoles et sur des territoires ruraux. Les analyses croisées de Business France et du CGET sur les territoires moins attractifs pour les investissements directs étrangers (IDE) ont vocation à nourrir des choix d'actions ciblées au bénéfice de ces territoires.

La baisse annoncée du taux de l'impôt sur les sociétés de 33 à 25 % sur le quinquennat sera un facteur d'attractivité des territoires, d'autant que dans l'ensemble, les entreprises étrangères s'implantent facilement sur une grande partie du territoire.

Par ailleurs, les régions sollicitent Business France dans le cadre de leurs conventions partenariales visées par les préfets de région, pour les accompagner sur leurs politiques d'attractivité territoriales.

Le CGET, dans le cadre du comité de promotion de la France, veille à la bonne articulation entre les initiatives nationales et territoriales.

b. Les actions visant à développer le tourisme dans les territoires

Elles constituent un axe de la politique de cohésion des territoires. Le programme 112 permet de soutenir des projets de développement touristique dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) et les contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER). Intégrés au sein des volets territoriaux (qui concernent la mobilité, la transition écologique et énergétique ou le volet culturel), plus de 80 projets de développement touristique seront soutenus sur les territoires sur la période 2015-2020.

Ils présentent une grande diversité. Au total, les projets touristiques inscrits dans les CPER représentent *a minima* 191 M€ de crédits contractualisés (en ajoutant les projets de valorisation du tourisme liés au développement culturel et à la mise en valeur du patrimoine, le total global atteint la somme de 366 M€).

Le tourisme rural étant un vecteur d'attractivité des territoires, il a été décidé, lors du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016, de lancer un appel à projets visant à accompagner les politiques touristiques des territoires par l'intermédiaire des contrats de structuration des pôles touristiques territoriaux (SPôTT). Les onze contrats SPôTT retenus compléteront les douze contrats sélectionnés lors du premier appel à projet en 2015. D'une durée de 3 ans, leur objectif est de favoriser le développement économique des territoires grâce à une offre touristique de proximité, qualitative et cohérente entre acteurs publics, privés et associatifs. Le ministère en charge de l'aménagement du territoire est associé au pilotage de cet appel à projets.

III. POUR UN MAILLAGE DU TERRITOIRE ADAPTÉ

Le gouvernement a souligné sa volonté de mettre un terme au « *big-bang territorial* », dont les élus locaux sont lassés et qui n'a pas apporté de simplification à l'architecture administrative. Les fusions de communes, des intercommunalités seront encouragées, si les parties prenantes le souhaitent, mais rien ne sera imposé. Trop souvent, des structures ont été créées pour régler un problème spécifique.

A. LES VILLES MOYENNES ET LES CENTRES BOURGS

1. Le programme centres-bourgs reste expérimental

a. *Les modalités de l'expérimentation*

La revitalisation des centres-villes est un enjeu important pour les politiques d'aménagement. Le Gouvernement souhaite conforter la présence de centres-bourgs dynamiques et animés, dans les campagnes et dans les zones périurbaines. La perte d'attractivité de nombreuses petites communes et de certaines villes moyennes dans ces territoires est un phénomène qui touche tout autant la qualité de vie et la cohésion sociale que le développement économique local.

Une expérimentation visant à donner aux collectivités territoriales des outils pour agir sur la revitalisation des centres-bourgs a été menée dès 2014.

54 territoires lauréats ont été sélectionnés en novembre 2014 parmi 302 centres-bourgs, pré-identifiés par les préfets⁽¹⁾. Par un processus conventionnel relevant du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), le CGET accompagne la mise en place de l'ingénierie nécessaire à la réussite du projet de revitalisation des centres-bourgs. Cette expérimentation doit permettre de mesurer les résultats des actions menées sur la dynamique des territoires et d'en tirer des enseignements plus généraux afin d'adapter les dispositifs relatifs à la revitalisation des centres bourgs.

(1) Une commune (Lizy-sur-Ourcq en Île-de-France) est sortie du dispositif, portant le nombre de lauréats à 53.

Pour la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation de revitalisation des « centres bourgs », le projet de revitalisation de chaque territoire lauréat fait l'objet de deux conventions complémentaires.

Une première convention (d'une durée de 3 ans) avec le préfet de département constitue le cadre contractuel pour les actions d'ingénierie cofinancées par le FNADT. L'ensemble des conventions FNADT a été signé au 31 décembre 2015. Elles arrivent à leur terme en 2017 et seront éventuellement prorogeables.

Une seconde convention (d'une durée de 6 ans) avec le préfet de département forme le cadre contractuel pour l'ensemble des cofinancements liés aux actions de revitalisation. Pour le compte de l'État, l'ANAH est l'opérateur d'ensemble qui assure le pilotage opérationnel du programme. Ces conventions devraient être signées, pour la majorité des lauréats, d'ici au 31 décembre 2017.

Au 31 août 2017, 39 lauréats ont signé la convention de revitalisation et sont entrés en phase opérationnelle. Une dizaine d'autres seront signées avant la fin de l'année.

b. L'animation du programme de revitalisation des centres-bourgs

L'animation nationale du programme de revitalisation des centres-bourgs est au cœur du dispositif expérimental, pour accompagner les lauréats.

Outre la mise en place d'un site Internet dédié à ce programme ⁽¹⁾, cette animation nationale s'est concrétisée par la tenue d'un séminaire national de lancement le 3 novembre 2015 et les réunions annuelles des chefs de projets centres-bourgs (les 22 avril 2016 et 11 mai 2017).

Tous les services (les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), les préfetures de département, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), les chargés de mission territoriaux de l'ANAH et les services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication) sont mobilisés dans l'accompagnement des lauréats qui se poursuivra jusqu'à la fin du programme expérimental. Ces dispositifs doivent favoriser les échanges et les « transferts de savoir-faire » entre les porteurs de projets et les acteurs de l'ingénierie territoriale, autour de thèmes identifiés avec ces derniers. Ils contribuent à la co-production d'éléments de méthode, de bilan d'étape et de « retours d'expériences » issus du terrain, sur la durée de l'expérimentation, pour valoriser la démarche, l'évaluer, capitaliser et préparer une phase ultérieure.

(1) www.centres-bourgs.logement.gouv.fr

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est missionné pour **l'évaluation de cette démarche expérimentale**. L'évaluation de début de programme est actuellement en cours. Elle est réalisée dans une période où la quasi-totalité des conventions ANAH sont signées. Elle comprend deux volets : un questionnaire en ligne d'une centaine de questions à l'attention des 53 lauréats, ainsi que la réalisation d'entretiens qualitatifs auprès de 11 lauréats et de 6 communes non lauréates mettant en œuvre une stratégie de redynamisation.

c. Les CIR et l'instauration des contrats de ruralité : un bon format

Parallèlement, dans le cadre du Comité interministériel aux ruralités (CIR) du 14 septembre 2015, 300 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ont été engagés en 2016 pour accompagner le développement des bourgs-centres et villes de moins de 50 000 habitants. Ces crédits ont été mobilisés pour subventionner des investissements contribuant à la réalisation d'un projet de territoire transversal et ambitieux. Chaque préfet de région a déterminé, en partenariat avec les collectivités territoriales, la liste des territoires éligibles et a ensuite arrêté les montants de subvention pour les projets et actions portés par ces territoires.

Ces territoires ont été déterminés sur la base de leurs caractéristiques socio-économiques et d'un projet stratégique de développement territorial, chacun d'entre eux choisissant plusieurs thématiques d'intervention parmi une liste prédéfinie pour justifier de la transversalité de son projet. Parmi celles-ci figurent notamment la mobilité au quotidien, l'accès à la santé, la redynamisation du petit commerce, la construction et la rénovation de logements, l'accès aux services au public de proximité. Pour être éligible, le projet devait enfin nécessairement être porté par la commune concernée et l'intercommunalité dont elle est membre.

Enfin, **le Comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016 a instauré les contrats de ruralité** dont la mise en place a débuté à l'automne 2016. **La revitalisation des bourgs centres constitue l'un des six volets autour desquels chaque contrat doit s'articuler**, toujours dans une logique de projet de territoire, sur la durée du contrat, la première génération de contrats couvrant la période 2017-2020. En 2017, ce sont 150 millions de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) qui sont dédiés aux contrats de ruralité et qui viennent, pour partie, alimenter les initiatives en faveur de la revitalisation des bourgs-centres et des petites villes. **Au 31 août 2017, 400 contrats de ruralité ont été signés par les préfets de département. Leur création est très positive car ils ont su s'adapter à des territoires très divers.**

d. Les dotations pour les centres-bourgs en 2018

Pour le financement de l'expérimentation, une **enveloppe dédiée de 230 millions d'euros sur 6 ans** a été prévue.

En 2018, des crédits de la DSIL, dotation reconduite au titre du programme 119, permettront aux préfets de soutenir des investissements inscrits dans le plan d'actions des contrats de ruralité, par des conventions de financement, ou bien des projets localisés dans des communes sans contrat. Cette dotation est mobilisée en parallèle des crédits de la DETR. Les préfets apprécient localement quelle est la dotation la plus appropriée, en fonction des critères d'éligibilité, des crédits disponibles et de l'effet levier du cofinancement par l'État.

Les conventions FNADT signées avec les lauréats permettent un cofinancement des postes de chefs de projets centres-bourgs et des études jusqu'au 31 décembre 2017, voire jusqu'au 30 juin 2018 en cas de demande de prorogation. L'année 2018 correspond ainsi théoriquement à la fin des conventions d'ingénierie.

Une sollicitation des lauréats, réalisée à l'été 2017 par le CGET, a mis en lumière la fragilité des postes de chefs de projets centres-bourgs et révèle des fragilités organisationnelles et financières locales remettant parfois en cause la poursuite du projet de revitalisation engagé localement. **La définition et la mise en œuvre des programmes locaux de revitalisation a démontré que, dans de nombreux cas, une période de 3 ans (durée des conventions d'ingénierie) est insuffisante** pour consolider la démarche et plus encore pour assurer la pérennité du poste, dans un contexte de budgétaire tendu.

Aussi, les pistes d'une poursuite du soutien à la chefferie de projet sont-elles actuellement à l'étude, dans le cadre des crédits ministériels ou d'agences, en visant à répondre au cas par cas aux besoins exprimés par les élus, en fonction de l'état d'avancement des démarches, des moyens des communes et de l'appui de l'intercommunalité.

Concernant les petites villes, au-delà de l'expérimentation des centres-bourgs menée actuellement, votre rapporteure indique qu'il n'est pas illégitime de se poser la question des diverses incitations fiscales pour les cœurs de villes les plus en difficultés.

2. La politique en faveur des villes moyennes

Une politique spécifique en faveur des villes moyennes, souvent en difficulté, pourrait s'avérer utile d'autant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un traitement spécifique depuis nombre d'années.

Pour ces « villes moyennes », communément définies à partir d'une taille démographique (20 à 100 000 habitants environ) et en tenant compte de fonctions de centralité exercées sur leur territoire, **le gouvernement vient de présenter**, dans le cadre de la feuille de route de la Conférence nationale des territoires, **un plan d'actions** visant à conforter celles qui sont en dynamique de croissance et à soutenir celles qui présentent des difficultés structurelles dans une partie ou une majorité de domaines.

Le premier axe est **d’agir sur l’offre de logements** pour faire revenir les habitants en centre-ville ; Action Logement prévoit d’investir 1,5 Mds€ dans des opérations de restructuration d’immeubles ou d’îlots. Le deuxième axe consiste à **défendre l’attractivité du commerce** de centre-ville et à y développer l’activité économique. Le troisième prévoit de **faire des centres-villes des plateformes de service innovantes**. Le ministre a également estimé essentiel que, dans ces villes moyennes, le maintien de certains services déconcentrés de l’État reste assuré. Ce plan interministériel associe les élus locaux et les collectivités territoriales ainsi que tous les opérateurs publics des domaines visés (habitat, commerce, économie, tourisme, foncier,...).

Une contractualisation à la carte sera proposée aux communes moyennes les plus en difficulté afin de travailler collectivement à la redynamisation du territoire, en œuvrant préférentiellement à la revitalisation de leur centre-ville, afin de les rendre de nouveau attractifs à l’échelle de leur agglomération.

Cette approche reprend dans ses principes le mode opératoire retenu pour les « bourgs centres » (communes de 2000 à 10 000 habitants ayant une fonction de pôle de services et d’activités dans leur bassin de vie rural).

Votre rapporteure souligne que la définition des villes moyennes englobe des villes de taille très variée et très hétérogènes suivant les régions, et **qu’il manquerait une intervention spécifique pour les villes de 10 000 à 20 000 habitants ; Elle suggère que les politiques en faveur des villes moyennes et petites soient adaptées en fonction des entités géographiques afin de valoriser les avantages de chaque territoire.**

3. Les pôles d’équilibre territoriaux et ruraux (PETR)

La loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a remédié à l’absence d’assise juridique des syndicats de pays en créant les PETR, établissements publics regroupant plusieurs communautés de communes associées dans un périmètre territorial non enclavé sous la forme d’un syndicat mixte fermé de statut particulier.

Leur présence est variable selon les régions : ils sont nombreux surtout dans le sud-ouest, à l’est et à l’ouest.

La création des PETR a été envisagée comme le pendant du dispositif de pôle métropolitain, dans le sens où il permet la coopération entre des territoires ruraux et des petites et moyennes villes. Un PETR permet de gérer les déséquilibres entre EPCI et de les aider à se fédérer autour de projets structurants en zone rurale pour mobiliser des fonds européens ou régionaux.

Il existe aujourd'hui 282 territoires constitués de plusieurs intercommunalités sous la forme soit d'un PETR, soit d'une autre structure juridique : 105 PETR, 92 syndicats mixtes ouverts ou fermés, 85 associations.

Il semble que ces pôles n'apportent pas assez d'impulsion aux projets des territoires. Les effets escomptés en termes de coopération ne sont pas toujours au rendez-vous, car ils constituent un échelon supplémentaire.

4. Les contrats de ruralité sur les bassins de vie

Instaurés par le comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016, les contrats de ruralité couvrent la période 2017-2020 et porteront ensuite sur une durée de 6 ans. **Ils doivent permettre d'accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire à l'échelle d'un bassin de vie en fédérant les partenaires institutionnels, économiques et associatifs, autour d'un programme d'actions pluriannuel.** Ils se concluent entre l'État et les présidents de PETR ou d'établissement public de coopération communale.

À la mi-septembre 2017, près de 400 contrats ont été signés, dont 82 avec des PETR. Le stock de contrats devrait atteindre 480 contrats à terme, dont 95 PETR, en comptant les projets en cours de validation et non signés – qui le seront d'ici à la fin novembre 2017.

Le contrat de ruralité expose et coordonne les moyens financiers des signataires. Outre l'apport des maîtres d'ouvrage (20 % ou 30 % au minimum, suivant le sujet et donc la compétence du porteur), **le contrat peut mobiliser l'ensemble des crédits de droit commun ou spécifiques** que constituent, pour l'État, le volet territorial des CPER, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), les fonds européens, mais aussi la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), créée en 2016, les crédits issus d'appels à projet comme les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), et tout apport lié aux thèmes des actions. Des cumuls de subventions sont possibles, dans le respect de la loi de finances et des textes régissant les dotations et subventions aux collectivités.

En loi de finances initiale pour 2017, environ 200 millions de la DSIL ont été dédiés aux contrats de ruralité. À l'été 2017, à la suite de l'annulation de crédits de différents ministères, l'enveloppe a été ramenée à 150 M€

Dans le projet de budget pour 2018, le programme 112 ne porte plus de nouveaux engagements au titre de ces contrats ; les CP – d'un montant de 11 M€ – serviront uniquement à couvrir les restes à payer des engagements pris en 2017. **Les crédits pour 2018 seront rassemblés sur le programme 119.**

Les élus locaux ont apprécié la transparence de ces contrats qui sont adaptés aux territoires.

B. LES MÉTROPOLES

1. La mise en œuvre des métropoles

Le statut de métropole a été créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales afin d'affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité du territoire.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a consacré 14 métropoles, rejointes par Nancy le 1^{er} juillet 2016. On compte donc dès lors 12 métropoles de « droit commun »⁽¹⁾ ; 2 métropoles à statut particulier⁽²⁾ ; une collectivité territoriale à statut particulier dotée des compétences d'une métropole et d'un département⁽³⁾.

Après le passage de 22 à 13 régions, le nombre de métropoles est de 22⁽⁴⁾. En 2018, toutes les régions compteront au moins une métropole.

Dans la loi MAPTAM, la métropole a pour objectif de « *faire jeu égal avec les métropoles européennes* », en valorisant les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport et en développant les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire, tout en étant une des locomotives du développement régional et en dynamisant les territoires environnants. À sa création, la métropole se substitue de plein droit à toutes les intercommunalités existantes.

Le pacte État-métropoles, signé le 6 juillet 2016, en application des lois MAPTAM et NOTRe définit une stratégie nationale de développement des métropoles fondée sur l'innovation. Favoriser l'alliance des territoires est l'un des quatre objectifs de ce pacte : en mettant l'accent sur les responsabilités des métropoles vis-à-vis des territoires proches, l'État favorise une logique de renforcement mutuel. Le pacte a souhaité encourager les coopérations interterritoriales entre les métropoles, les espaces péri-urbains, les villes petites et moyennes et les espaces ruraux proches. Chaque pacte État-métropole est conclu dans un objectif partagé de réciprocité.

À la fin de 2016 et au début de 2017, **15 pactes métropolitains** d'innovation ont été conclus. Ils ont été co-élaborés par les métropoles et l'État, avec l'appui des services déconcentrés et centraux et coordonnés par le CGET. Chacun de ces pactes comprend un volet coopération, qui décline une série d'actions entre la métropole et des espaces proches, appelées contrats de coopération métropolitaine. Ces espaces peuvent être périurbains, ruraux,

(1) Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, l'Eurométropole de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, la métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, Rouen Normandie Métropole, la métropole européenne de Strasbourg, Toulouse Métropole.

(2) La métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

(3) La métropole de Lyon.

(4) En ajoutant Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Orléans, Saint-Étienne, Toulon et Tours.

frontaliers, ou des villes petites et moyennes. Les opérations contractualisées concernent le plus souvent le développement économique (et, en particulier le tourisme), la mobilité, la gestion des ressources, le numérique et l'ingénierie territoriale. La métropole met l'ingénierie à disposition des territoires périphériques, comme une prestation de service.

Un important chantier relatif au recensement et à l'analyse des initiatives de coopération entre métropoles et territoires a été entrepris au début de 2017 afin d'identifier les bonnes pratiques, leurs conditions de mise en œuvre, de définir les actions à mettre en place à court terme et de préfigurer l'avenir des coopérations interterritoriales.

2. La question de l'entraînement des territoires environnants

À la suite de la création des métropoles, il s'agit d'un vrai sujet d'avenir.

Comme l'a souligné une étude de France-Stratégie, l'essentiel de la croissance s'est réalisé dans les métropoles. **L'entraînement des territoires reste donc perfectible en raison de l'augmentation du nombre de métropoles et de leur inégale répartition sur le territoire.** On compte en effet dans certaines régions jusqu'à quatre métropoles, qui peuvent se concurrencer.

Votre rapporteure constate que la montée du phénomène métropolitain a pour corollaire l'accroissement de déséquilibres d'attractivité entre espaces urbains et ruraux, par l'accentuation de la concentration de richesses.

Cependant il existe des circuits financiers entre la métropole et les territoires environnants, mais peu visibles : il en est ainsi de la masse salariale dont la moitié environ est payée par des entreprises ou administrations de la métropole mais dépensée sur les territoires environnants par les salariés y habitant.

Plusieurs associations d'élus locaux ont proposé à votre rapporteure **l'idée d'affecter** chaque année, au niveau régional, **un pourcentage des recettes** de contribution économique territoriale – c'est-à-dire de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – prélevées par la métropole à des projets structurants dans les territoires régionaux périphériques, ce qui permettrait de donner corps au principe de solidarité territoriale régionale. Les territoires environnants pourraient ainsi profiter d'une manne qui leur échappe le plus souvent et bénéficier d'une réelle réciprocité : en effet, il leur est difficile de faire face seuls à des contraintes lourdes financièrement, comme, par exemple, l'entretien des routes. Cette préoccupation paraît légitime, mais son efficacité mériterait d'être étudiée.

Toutefois, le versement de cette contribution ne doit pas non plus exonérer les métropoles de tout projet, de toute réflexion. Il faut une prise de conscience

collective qu'une métropole doit tenir compte de son environnement et mettre l'accent sur la nécessaire réciprocité.

Quant à la péréquation au niveau national, plusieurs travaux de la direction générale des collectivités locales indiquent un bon ciblage des aides sur les territoires fragiles, quelle que soit leur taille.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a permis entre 2015 et 2016 de réduire les inégalités de plus de 13 %. Par ailleurs, il redistribue les richesses entre territoires intercommunaux. Il permet, pour un territoire bénéficiaire, de redistribuer les ressources selon des règles décidées localement. Il crée les conditions d'un débat au sein des instances communautaires et communales pour développer des critères de répartition et ainsi mesurer les moyens de réduction des inégalités.

Le FPIC a également permis d'amortir l'impact de la contribution au redressement des finances publiques. Cela a ainsi permis de neutraliser l'impact de la baisse des dotations pour 10 000 communes éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR) cible.

Pour 2018, le Gouvernement maintient le FPIC à 1 Md €

C. LES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ VILLE-CAMPAGNE

Dans le cadre du comité interministériel aux ruralités de 2015, il a été décidé **d'expérimenter les contrats de réciprocité ville-campagne au sein de quatre binômes territoriaux**. La mise en œuvre d'accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux constitue un facteur d'équilibre et de cohésion des territoires et vise à développer les échanges entre les territoires. L'objectif est de parvenir à un accord « gagnant – gagnant » valorisant les apports de chacun au bénéfice du binôme.

Cette nouvelle forme de coopération permet à chaque territoire de faire valoir ses atouts propres, sans renoncer à son identité. Document d'appui, à la fois souple et évolutif, il a vocation à structurer un dialogue plutôt qu'à fixer de manière rigide les responsabilités de chacun.

Deux contrats seulement ont été signés : Brest métropole et le Pays de Centre Ouest Bretagne ; Toulouse métropole et le pays des Portes de Gascogne (Gers).

Le bilan en apparaît contrasté. Si les parties prenantes jugent positif le contrat de réciprocité entre la métropole et le pays « Centre Ouest Bretagne », dans certains cas, la solidarité interterritoriale est plus difficile à mettre en raison notamment des distances géographiques : il en est ainsi pour le territoire Lyon - Aurillac, dont les villes centres sont distantes de plus de 300 km et de nombreuses heures de trajet. Un autre frein provient de la concurrence avec les

pactes État-métropole, déclinés en « pactes métropolitains d'innovation », chacun d'eux possédant un volet territorial.

Il faut donc étudier un lien entre les métropoles et les territoires, et s'assurer qu'une partie de la richesse créée au sein des métropoles est redistribuée sous forme d'investissements structurants dans les bassins de vie qui les entourent.

Le gouvernement a engagé un travail de remise à plat de tous les contrats en vue de la révision des contrats de plan État-régions.

D. LA RÉFORME DES ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR)

Le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) a été créé afin de compenser les difficultés particulières que rencontrent certains espaces ruraux ; il ouvre droit à certains avantages, dont des exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises qui s'installent ou développent leur activité. La réforme des ZRR a été inscrite dans la LFR 2015, à la suite d'un rapport parlementaire qui avait fait l'objet d'un consensus. Or elle fait l'objet maintenant de nombreuses critiques.

Cette réforme était nécessaire, car elle propose de sélectionner les communes selon des critères mieux adaptés ; elle n'en retient plus que deux : la densité de population de l'EPCI (inférieure ou égale à 63 h/km²) et le revenu par habitant (inférieur ou égal à 19 111 euros).

Le zonage est réalisé dorénavant au niveau du périmètre intercommunal et non plus commune par commune : toutes les communes de l'intercommunalité éligible sont classées afin d'éviter les effets de concurrence au sein de ce périmètre. A contrario, une commune qui répondait aux critères et qui était classée en ZRR sous l'ancien régime, peut ne plus être classée en ZRR si l'EPCI dont elle est membre ne répond pas aux nouveaux critères de classement.

La durée de classement est désormais alignée sur celle des mandats municipaux, ce qui permet aux élus de disposer d'un cadre stable et pérenne.

Depuis le 1^{er} juillet 2017, date de la mise en œuvre de la réforme, 14 901 communes bénéficient du dispositif ZRR soit 4 % de plus qu'avant la réforme (3 617 communes entrent dans le dispositif tandis que 3 063 en sortent). Les communes de montagne sortantes conservent ce classement pendant trois ans, soit jusqu'en 2020. En revanche, pour les autres communes sortantes – dont les entreprises continueront à bénéficier des exonérations fiscales et sociales jusqu'au terme prévu lors de leur installation – aucune phase transitoire n'est prévue.

De ce fait, une demande de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) vient d'être déposée au nom de plusieurs collectivités au motif que le nouveau zonage constituerait une rupture d'égalité dans les dispositions prises entre des communes de montagne et d'autres communes présentant les mêmes difficultés.

Le Ministre a demandé au CGET d'étudier des améliorations à la marge à ce dispositif, qui a des conséquences parfois dommageables pour des communes très rurales situées à quelque 30 kilomètres de la ville centre.

En outre, afin d'atténuer l'impact de cette sortie, un amendement au projet de loi de finances adopté en première lecture a maintenu pour toutes les communes concernées un mécanisme de transition jusqu'au 31 décembre 2019, comme pour les communes de montagne. L'amendement a également prévu la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement exposant les solutions pour assurer une transition efficace.

IV. DES OUTILS À RENOUELER ET À CRÉER

A. LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION

Pour la métropole, les contrats de plan comprennent cinq volets thématiques ⁽¹⁾. Ceux d'outre-mer en comportent six ⁽²⁾, l'emploi constituant un objectif transversal à l'ensemble de ces thématiques.

Les contrats de plan de France métropolitaine comprennent également un volet territorial obligatoire qui s'inscrit dans une logique de mise en cohérence des interventions de l'État et des régions. Cette dimension a été intégrée au volet « aménagement urbain durable » dans les CPER ultramarins.

Pour la génération 2015-2020, un montant de 122 M€ en AE est envisagé pour l'engagement des dossiers des volets numériques et territoriaux des CPER sur le programme 112. En CP, le montant total est de 87,6 M€, dont 75 M€ pour couvrir les engagements antérieurs à 2018 et 12,6 M€ pour les engagements de 2018. Le taux d'exécution prévisionnel au 31 décembre 2017 est de 38 %.

L'année 2016 a été marquée par l'entrée en vigueur de la nouvelle carte des régions et la mise en place des nouveaux exécutifs régionaux. Afin d'ajuster le contenu des contrats de plan à ce nouveau contexte, une phase de revoyure du contenu des contrats a été ouverte. Cette révision, essentiellement technique, n'a pas remis en cause l'économie générale des contrats et n'a porté que de manière secondaire sur le volet territorial.

(1) – *La mobilité multimodale ;*

- *l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ;*
- *l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur ;*
- *la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ;*
- *la transition écologique et énergétique.*

(2) – *Les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et populations ;*

- *l'aménagement urbain durable ;*
- *la gestion des ressources énergétiques et environnementales ;*
- *le développement de la recherche et de l'innovation, les filières d'excellence ;*
- *la cohésion sociale et l'employabilité ;*
- *le développement économique durable.*

Cette revoyure ne se confond pas avec la révision à mi-parcours des contrats prévue en 2018. **Son calendrier n'a pas permis de procéder à la fusion des CPER à l'échelle des nouvelles régions – exercice qui reste donc à conduire.**

1. La révision à mi-parcours

Chaque contrat de plan État-région (CPER) comporte une clause de révision à mi-parcours qui permet d'en ajuster le contenu en fonction de l'avancement des projets. **La révision à mi-parcours des CPER 2015 – 2020 devrait avoir lieu en 2018.** Elle devra s'intégrer dans le cadre de la trajectoire des finances publiques pour le quinquennat.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle carte des régions, la mise en place des nouveaux exécutifs locaux, l'adoption des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et l'élaboration en cours des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), **le contexte régional a également évolué, modifiant les priorités des CPER.**

La révision à mi-parcours est à l'ordre du jour de la Conférence nationale des territoires, avec notamment l'installation d'un groupe de travail sur les contractualisations entre l'État et les collectivités territoriales. Il aura notamment pour objectif de renforcer la lisibilité de la politique territoriale de l'État dont certaines actions s'inscrivent dans le cadre des volets territoriaux des CPER (contrats de ville, contrats de centres-bourgs, volets métropolitains des CPER) et d'autres en sont indépendants (contrats de ruralité, pactes État-métropoles). Les volets des CPER sont susceptibles d'évoluer dans le cadre des différentes concertations lancées par l'État.

La révision à mi-parcours pourra également permettre de procéder à la fusion des CPER à l'échelle des nouvelles régions.

2. Les volets territoriaux

Les contrats de plan État-région 2015-2020 métropolitains comportent tous un volet territorial obligatoire. La circulaire du Premier ministre du 2 août 2013 dressait une liste de territoires cibles ; mais à la suite de la remontée des stratégies régionales par les préfets de région et de nombreuses demandes des régions, **il a été décidé d'assouplir le cadre de mise en œuvre du volet territorial** ⁽¹⁾ en proposant aux acteurs régionaux plusieurs axes à sélectionner en fonction de leurs priorités, **afin de prendre en compte la diversité des situations territoriales.**

(1) Circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2014.

Le contenu de ce volet a ainsi été co-construit avec les régions, en lien avec les collectivités infrarégionales, dans le cadre de la concertation mise en œuvre à partir de la réception en novembre 2014 du mandat de négociation par les préfets de région.

a. Les financements des volets territoriaux

Sont contractualisés dans les volets territoriaux des CPER 1,8 Md€ de l'État et 2 Mds€ des régions, dont 563 M€ de crédits du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT). **S'agissant de la génération des CPER 2015-2020, un montant de 122 M€ en AE est prévu pour l'engagement des volets numériques et territoriaux des CPER sur le programme 112. En CP, le montant est de 87,6 M€**

Ces financements soutiennent principalement des projets d'investissement local et permettent un accompagnement en matière d'ingénierie pour l'animation et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires. **D'autres crédits de l'État sont contractualisés dans le volet territorial :**

– 850 M€ d'équivalent-subvention mobilisés par l'ANRU pour les projets régionaux du nouveau programme national de renouvellement urbain ;

– 150 M€ au titre du programme 135 pour le soutien aux opérations d'urbanisme d'intérêt national portées par des établissements publics d'aménagement ;

– 130 M€ au titre des crédits du ministère de la culture pour des projets culturels ;

– d'autres crédits ministériels et d'opérateurs mobilisés ponctuellement (écologie, agriculture, défense, ADEME, centre national pour le développement du sport (CNDS), voies navigables de France (VNF), agences régionales de santé (ARS).

b. Les actions inscrites dans les volets territoriaux

Le volet territorial permet d'accompagner des dynamiques territoriales et de tenir compte des spécificités des territoires qui présentent des enjeux particuliers en termes de coordination des interventions publiques, de solidarité nationale et de développement territorial intégré.

La contractualisation porte sur les axes suivants :

– soutien aux territoires les plus en difficulté : territoires vulnérables en mutation socio-économique, quartiers prioritaires de la politique de la ville, territoires ruraux et périurbains, villes petites et moyennes ;

– amélioration de l'accès aux services au public par le développement de l'offre et de l'accès physique et numérique aux services, en particulier en matière de santé ;

– appui aux coopérations territoriales structurantes : métropoles, territoires de projets, pôles métropolitains, coopérations transfrontalières, gestion intégrée du littoral ;

– accompagnement de projets de développement local afin de soutenir l'attractivité des territoires, autour des coopérations économiques, de l'emploi et de l'innovation ainsi que du patrimoine naturel et culturel, du tourisme et de l'écologie ;

– soutien à l'ingénierie territoriale et foncière.

Ces interventions se traduisent par l'inscription dans le volet territorial :

– d'opérations précisément ciblées et de fonds pour financer des opérations correspondant à des objectifs du volet territorial mais non identifiés nominativement ;

– de conventions territoriales, et notamment les contrats territoriaux signés avec les collectivités, par exemple les contrats de ville, les contrats de redynamisation de site de défense pour les villes concernées ;

– de moyens dédiés à la gouvernance ou à l'ingénierie des projets.

Le volet territorial peut également comporter une présentation territorialisée des opérations inscrites dans les différents volets thématiques du CPER, pour rendre lisible l'effort global consenti au profit d'un territoire particulier ou d'un type de territoire. En particulier, les métropoles, associées de plein droit à l'élaboration des CPER, font l'objet d'un volet spécifique présentant l'ensemble des interventions et opérations inscrites dans les différents volets thématiques et territorial du CPER les concernant.

Le volet territorial représente une opportunité d'articulation entre les politiques territoriales des conseils régionaux et les interventions de l'État. L'État et les régions mobilisent le plus souvent leurs financements de façon complémentaire sur les mêmes champs d'intervention, selon leurs propres modalités.

Les modalités d’articulation entre les interventions des conseils régionaux et celles de l’État sont diverses. Elles se traduisent notamment par :

– des interventions conjointes sur un même périmètre géographique mais selon des modalités spécifiques (projets ou types de projets distincts par exemple) ;

– une intervention de l’État ciblée sur un périmètre territorial et/ou thématique plus restreint que celui retenu par la région au titre de sa politique territoriale.

Les volets territoriaux sont également articulés avec les fonds européens structurels et d’investissement (FESI). Le programme européen LEADER (financé par le FEADER) et les outils du développement urbain intégré FEDER/FSE ont également une approche territoriale.

3. Les perspectives d’évolution des volets territoriaux

Les volets territoriaux sont affectés aujourd’hui par la réforme territoriale et, plus largement, par l’évolution des interventions territoriales des conseils régionaux et de l’État en matière d’aménagement du territoire.

Le renouvellement des exécutifs régionaux, l’entrée en vigueur des nouveaux périmètres régionaux et la transformation de la carte intercommunale ont conduit certaines régions à réviser leurs politiques territoriales. Désormais autorités de gestion des fonds européens structurels et d’investissement, les régions sont nombreuses à avoir retenu des approches territoriales intégrées pour la mise en œuvre des programmes opérationnels.

Quant à l’État, ses interventions à destination des territoires s’appuient sur différents leviers d’action qui s’ajoutent aux CPER et se déploient à l’échelle tantôt régionale, tantôt départementale. Il recourt à des outils d’intervention qui s’inscrivent dans des logiques verticales : appels à projets, appels à manifestation d’intérêt, conventions de renouvellement urbain. Il mobilise des outils contractuels à la fois généralistes, destinés à certains types de territoires (les contrats de ville, les contrats de ruralité, les pactes État-métropole) et spécifiques, répondant à des enjeux territoriaux propres à certains territoires en difficulté.

La dynamique de contractualisation entre l’État et les territoires est confrontée au risque d’une dispersion des outils et d’un émiettement des moyens. Si certains outils contractuels sont rattachés aux volets territoriaux comme les contrats de ville ou les contrats de redynamisation des sites de défense, d’autres contrats n’ont pas, à ce jour, de liens avec les CPER. Les contrats de ruralité et les pactes métropolitains d’innovation ont été instaurés après la signature des CPER, ils ne sont donc pas rattachés aux volets territoriaux.

Les réflexions sur l'avenir de la contractualisation État-collectivités, qui doivent être initiées à l'issue de la Conférence nationale des territoires, doivent **intégrer une réflexion sur les perspectives d'évolution des volets territoriaux**, notamment pour introduire plus de lisibilité et d'efficacité sur chaque territoire.

Une évolution du cadre des volets territoriaux peut être envisagée à l'occasion de la révision à mi-parcours. Elle consisterait à généraliser le recours à des conventions territoriales pour mettre en œuvre les orientations retenues par l'État et la région (qui, actuellement, peuvent se traduire par des interventions de type « guichets » ou par des appels à projets).

Sans alourdir les procédures, **le volet territorial permettrait ainsi d'intégrer l'ensemble des interventions contractualisées portant sur des territoires infrarégionaux.** Cette intégration serait synonyme de simplification, réduirait les risques d'incohérence et les difficultés budgétaires et accroîtrait la lisibilité des interventions territoriales de l'État.

B. VERS QUELLE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ?

Le président de la République a annoncé la création, dès 2018, d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, consacrée au monde rural. **Il s'agira d'un instrument facilitant l'accès à de nouveaux besoins en ingénierie, en simplification administrative et en financements pour les collectivités territoriales situées hors des agglomérations ou des métropoles.** La réflexion est lancée.

En ce qui concerne **l'ingénierie**, il existe déjà des compétences dans les services déconcentrés de l'État et les régions ; mais elle est très inégalement répartie sur le territoire, et insuffisante dans les collectivités petites ou moyennes. Nombre de communes en effet estiment ne pas avoir des moyens suffisants dans ce domaine. L'État conserve une solide capacité d'ingénierie, forte notamment en administration centrale, mais elle est émiettée et difficilement accessible.

Par ailleurs, le nombre et la complexité des dispositifs de soutien à l'investissement local justifient un travail de **simplification**. L'agence devra être l'artisan :

– de la simplification des réglementations et des outils de contractualisation ;

– du rapprochement des différentes procédures et des différents outils de planification, en veillant à l'articulation entre le volet territorial des contrats de plan État-région (CPER) et les contrats particuliers infrarégionaux, à la clarification des liens entre les schémas de planification et d'aménagement ;

– du recours accru à la dématérialisation (ex : demandes de subvention) et à des solutions mutualisées pour une meilleure intégration territoriale des compétences d'ingénierie publique.

Le Gouvernement a déjà fixé quatre points de repères :

– L'agence devra être prioritairement tournée vers les petites villes et les villes moyennes pour lesquelles le gouvernement souhaite intervenir de manière spécifique ;

– ses missions seront fonction des moyens exprimés par les territoires et des politiques prioritaires de l'État, telles que la transition écologique, la transition numérique, la définition d'un projet partenariat d'aménagement ;

– l'un des enjeux de l'agence sera de mettre en cohérence l'offre de services proposée par l'État au niveau central, dans les territoires ou à travers ses opérateurs, avec celle qui existe déjà sur les territoires, notamment celle proposée par les collectivités ;

– enfin, l'agence ne correspondra pas forcément à la création d'une nouvelle structure. Elle peut fonctionner sous forme de plateforme de mise en réseau des expertises, qui simplifierait le montage des projets portés par les collectivités et leur donnerait un accès facilité à des financements d'État.

Plusieurs scénarios sont à l'étude. L'Agence pourrait être une fédération des moyens existant déjà, avec un principe de subsidiarité : elle ne serait pas une nouvelle structure, mais elle aurait des droits de tirage sur ces moyens si le préfet l'estime nécessaire ; ce serait un service à compétence nationale, une tête de réseau nationale. Selon le deuxième scénario, elle pourrait être aussi un guichet pour financer les appels à projets. Enfin, le troisième scénario serait la création d'une Agence avec une personnalité propre.

Dans l'un ou l'autre des deux derniers scénarios, l'agence pourrait être le support de la contractualisation. Il faudrait qu'elle soit un outil opérationnel au service des territoires, de leurs problématiques, de leurs spécificités, en lien avec le CGET.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur le rapport pour avis de *Mme Sandra Marsaud*, les crédits de la **mission** « *Cohésion des territoires* » (voir *compte rendu officiel de la commission élargie du vendredi 27 octobre 2017*, sur le [site Internet](#) de l'Assemblée nationale) ⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a délibéré sur les crédits de la mission « *Cohésion des territoires* ».

M. Alain Perea, vice-président. Nous en venons à l'examen par notre commission des crédits demandés au titre de la mission « *Cohésion des territoires* ».

Je rappelle que Mme Sandra Marsaud émet un avis favorable à l'adoption des crédits.

*

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Cohésion des territoires* ».

M. Alain Perea, vice-président. Nous allons passer à l'examen des amendements pour les programmes 112 et 162.

La commission examine l'amendement n° II-CD46 de Mme Mathilde Panot.

M. Éric Coquerel. À propos de l'amendement N°II-CD46, je ne suis pas d'accord avec la réponse du ministre s'étonnant que nous mentionnions un prélèvement de 12 millions d'euros sur le programme 117. Je confirme que ce programme a bien été amputé d'un tel montant, amputation que nous contestons puisque le programme sert à prévenir et à guérir de l'exclusion : le transfert des crédits est destiné à l'attractivité et la compétitivité des territoires pour financer les pôles de compétitivité et les métropoles.

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis. L'attractivité et la compétitivité des territoires sont un des éléments-clé de la politique du programme 112. Les crédits correspondants sont un outil indispensable pour réduire les fractures territoriales en promouvant le développement économique des territoires en difficulté. Ce n'est pas du tout un luxe. Par exemple, la prime d'aménagement du territoire est une aide à l'investissement destinée à promouvoir l'implantation et le développement d'entreprises porteuses de projets et créatrices d'emplois : elle est attribuée en prenant en compte la situation socio-économique du bassin d'emploi. Les crédits pour les pôles de compétitivité participent du même objectif.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis Sandra Marsaud, la commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° II-CD44 de Mme Mathilde Panot.

Mme Mathilde Panot. L'amendement N°II-CD 44 vise à revenir sur la baisse des crédits affectés au plan « eau-agriculture en Bretagne » et au « plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », dans le cadre du programme 162. La lutte contre les algues vertes en Bretagne est un enjeu fondamental pour toute la région et les crédits doivent être à la mesure de celui-ci. De même, la prise en charge par la collectivité publique des conséquences de l'usage pendant plus de vingt ans du chlordécone, particulièrement toxique, est un enjeu écologique fondamental pour ces territoires. Pour ce faire, il est proposé de puiser dans les crédits du programme 112 en diminuant les subventions de Business France.

Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis. Les actions d'amélioration de la qualité de l'eau et la mise en œuvre du 2^e plan de lutte contre des algues vertes en Bretagne seront poursuivies : la dotation prévue pour cette action dans le projet de loi de finances pour 2018 est en baisse par rapport à la loi de finances pour 2017, mais cette diminution doit être compensée par un transfert en début de gestion du ministère de l'agriculture vers le programme 162 à hauteur de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour la poursuite du second plan. Pour le plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique, les crédits sont stables, à 2 millions d'euros.

Il faut également donner à Business France les moyens de sa mission, pour favoriser l'implantation d'entreprises en dehors des métropoles et sur les territoires ruraux et aider au développement de l'offre touristique de proximité dans ces mêmes territoires.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis Sandra Marsaud, la commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° II-CD45 de Mme Mathilde Panot.

Mme Mathilde Panot. L'amendement N°II-CD45 propose que le gouvernement remette au parlement un rapport d'information sur l'opportunité de créer un indicateur sur la présence des services publics ou parapublics dans les zones rurales car les inégalités territoriales sont extrêmement fortes dans notre pays, notamment en ce qui concerne les hôpitaux et d'autres services publics ou parapublics. Le rapport évaluera les critères à prendre en compte pour construire cet indicateur afin de mesurer ces inégalités et donner des informations sur les endroits où manquent ces services ; il pourra s'agir de critères portant sur la présence de bureaux de poste, d'hôpitaux ou d'agences pour l'emploi.

Mme Sandra Marsaud, rapporteure pour avis. La présence des services publics étant indispensable dans les zones rurales, l'objectif du gouvernement est que nul ne soit à plus de 15 ou 20 minutes d'une maison de services publics. En outre, le ministre a demandé à un groupe de travail composé d'experts territoriaux de proposer des pistes d'évolution du dispositif. Un rapport relatif à la construction d'un indicateur permettant de mesurer la présence des services publics dans les zones rurales pourrait être souhaitable ; toutefois l'amendement ne peut être retenu car le troisième alinéa est une injonction au gouvernement, qui est irrecevable.

Mme Mathilde Panot. Cet amendement a fait l'objet d'un examen en recevabilité, je ne pense donc pas qu'il y ait une injonction.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis Sandra Marsaud, la commission rejette l'amendement.

M. Alain Perea, vice-président. Nous en avons terminé avec l'examen des crédits consacrés à la cohésion des territoires.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Association des maires de France

- M. Pierre Jarlier, vice-président de l’AMF, maire de Saint-Flour
- M. Sylvain Bellion, responsable Ville urbanisme et Habitat de l’AMF
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des petites villes de France

- M. Antoine Homé, secrétaire général de l’APVF, maire de Wittenheim
- M. Atte Oksanen, chargé de mission relations parlementaires

Association des maires ruraux de France

- M. Denis Durand, maire de Bengy-sur-Craon, président dans le Cher de l’AMRF
- M. Luc Waymel, maire de Drincham, président de l’Association départementale des maires ruraux du Nord

Association Villes de France

- Mme Caroline Cayeux, sénateur-maire de Beauvais et présidente VdF
- M. Nicolas Trouvé, conseiller.

Cour des comptes

- Mme Sylvie Esparre, conseillère maître
- Mme Aurélie Castel, rapporteure extérieure, responsable de secteur à la 5^e chambre
- Mme Raphaëlle Goddet, rapporteure extérieure à la 7^e chambre

Commissariat général à l’égalité des territoires

- M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général à l’égalité des territoires
- M. Sébastien Jallet, commissaire général délégué à l’égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine
- Mme Gabrielle de Nadaillac, responsable du Pôle programmation et exécution des crédits de la politique de la ville
- M. Romain Ornato, chef du bureau de la programmation et des affaires financières.

Agence France Entrepreneurs

- M. Alain Belais, directeur général
- Mme Dantard
- M. Vincent Le Brech

Ministère de la cohésion des territoires

- M. Jacques Mézard, **ministre de la Cohésion des territoires**
- M. Julien Denormandie, **secrétaire d'État** auprès du ministre de la Cohésion des territoires
- Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet – CGET
- M. Marc Chappuis, directeur adjoint de cabinet du ministre
- M. Samuel Deguara, directeur adjoint de cabinet, conseiller politique et parlementaire du ministre
- Mme Soraya Hamrioui, conseillère budgétaire, finances et Grand Paris
- M. Sébastien Jallet, commissaire général délégué – CGET

Ministère de l'Intérieur

- M. Alain Espinasse, secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur
- M. Simon Bertoux, chef du bureau de la performance et des moyens de l'administration territoriale à la sous-direction de l'administration territoriale.