

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Sylvie Ferrer, rapporteuse pour avis

16 octobre 2023

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	7
I. DES CRÉDITS EN HAUSSE PAR RAPPORT AUX FINANCEMENTS DU BUDGET DE L'ANNÉE 2023	9
II. L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES : UNE AGENCE DONT L'AMBITION SE HEURTE À LA RÉALITÉ	10
A. L'AMBITION : UNE MISSION DE CONSEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS	10
B. LA RÉALITÉ : UNE AGENCE INSUFFISAMMENT CONNUE	11
C. PERSPECTIVES	12
III. LES MAISONS FRANCE SERVICES : UN PALLIATIF INSUFFISANT À LA DISPARITION DES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES	13
A. LES MAISONS FRANCE SERVICES, HÉRITIÈRES DES MAISONS DE SERVICE AU PUBLIC, VISENT À GARANTIR L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES	13
1. Les maisons France Services sont les héritières des maisons de service au public	13
2. Des progrès notables par rapport aux maisons de service au public	14

B. UNE RÉUSSITE AFFICHÉE QUI NE DOIT PAS MASQUER LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU DISPOSITIF PAR L'ÉTAT AINSI QUE LA POLITIQUE CONTINUE DE DISPARITION DES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES.....	14
1. Le réseau France Services est insuffisamment financé par l'État, ce qui handicape le dispositif et pèse de manière démesurée sur les finances des collectivités locales	14
2. Un palliatif insuffisant à la disparition des services publics dans les territoires	15

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

17

I. UN OUTIL BUDGÉTAIRE ATYPIQUE PERMETTANT LA MISE EN AVANT DE POLITIQUES PUBLIQUES INTERMINISTÉRIELLES AU PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE LIMITÉ

17

A. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE ATYPIQUE

17

B. LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ACTIONS DU PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » SONT EN BAISSSE....

18

C. DÉTAIL PAR ACTION.....

19

1. L'action 04 « Plan d'investissement pour la Corse »

19

2. L'action 09 « Plan littoral 21 »

19

3. L'action 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane »

20

4. L'action 11 « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire »

20

5. L'action 12 « Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna ».....

21

6. L'action 13 « Plan sargasses II »

21

II. L'ACTION « EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE »

22

A. LA PROLIFÉRATION DES ALGUES VERTES EN BRETAGNE A CONDUIT L'ÉTAT À METTRE EN PLACE DES PLANS DE LUTTE.....

22

1. Le modèle d'agriculture intensive breton a conduit à la prolifération des algues vertes dans les baies de la région

22

2. La lutte contre la prolifération des algues vertes est montée progressivement en puissance

23

B. LE MAINTIEN DU MODÈLE AGRICOLE INTENSIF NUIT DURABLEMENT À LA QUALITÉ DE L'EAU EN BRETAGNE ET FAVORISE LA PROLIFÉRATION DES ALGUES.....

24

1. Depuis dix ans, aucun effet notable sur la concentration des eaux en nitrates et une prolifération continue des algues vertes

24

2. Perspectives : un changement de modèle agricole est nécessaire pour faire baisser durablement le taux de nitrates

25

III. LE VOLET TERRITORIALISÉ DU PLAN NATIONAL D'ACTION CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE.....

25

A. UNE RÉPONSE TARDIVE ET INSUFFISANTE DE L'ÉTAT ENVERS LES VICTIMES DU CHLORDÉCONE.....

26

1. Des territoires et des populations victimes du chlordécone.....	26
2. Une réponse trop tardive des pouvoirs publics	26
B. LES ACTIONS MENÉES DEMEURENT INSUFFISANTES ET DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES	27
1. Un plan chlordécone IV demeurant hélas sous-dimensionné	27
2. Une attention accrue qui devra nécessairement s'intensifier	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	31
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	33

PROJET

INTRODUCTION

Au sein des crédits du budget général de l'État, **la mission « Cohésion des territoires »** couvre l'ensemble des actions mises en œuvre par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et par le ministère de l'intérieur en faveur du développement et de l'aménagement du territoire, du renouvellement urbain, de la solidarité entre les territoires, du logement, de l'hébergement et de l'habitat durable. Elle représente dans le projet de loi de finances pour 2024 un montant total de **17,94 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** (+ 3,74 % par rapport aux AE ouvertes pour 2023) **et de 17,85 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** (+ 3,90 % par rapport à 2023).

La mission « Cohésion des territoires » comporte six programmes. Le présent rapport porte, compte tenu des compétences de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur deux d'entre eux : **le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** et **le programme 162 « Interventions territoriales de l'État »**.

Votre rapporteuse pour avis a souhaité faire de ce rapport un recueil d'expérience des acteurs de terrain. Si le programme 112 a suscité de nombreuses critiques, celles-ci visaient essentiellement un ajustement du montant des crédits alloués et suggéraient des solutions concrètes de perfectionnement des dispositifs mis en place. En revanche, les auditions relatives au programme 162 ont révélé des diversités d'appréciation entre la société civile et l'État sur la qualité des actions menées. Cette fracture est déplorable. La forte volonté politique et les mesures ambitieuses brillent par leur absence, sur des sujets pourtant essentiels.

C'est pourquoi votre rapporteuse pour avis invite la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire à émettre un avis défavorable sur la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2024.

PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

Le programme 112 de la mission « Cohésion des territoires » a pour objet la préparation et la mise en œuvre des décisions du Gouvernement en matière d'aménagement et de compétitivité des territoires. Il se caractérise par une forte dimension interministérielle dans les actions engagées.

Le programme 112 concourt à la réalisation de **trois objectifs principaux**.

Il privilégie d'abord une **démarche partenariale avec les collectivités territoriales** dans un cadre pluriannuel. Cette volonté de démarche contractuelle est concrétisée par les contrats de plan État-région (CPER) et les contrats de plans interrégionaux de fleuves et de massifs pour la génération 2021-2027. Ces contrats doivent permettre de coordonner les politiques publiques de l'État et des régions. L'actuelle génération de CPER se décrit comme fondée sur une approche de coconstruction, avec des objets de contractualisation adaptés aux enjeux de chaque région. Les contrats définissent également les principes et les modalités des actions en faveur de la relance économique, d'une plus grande résilience des territoires et d'une transition vers une économie bas carbone. À noter qu'en 2023, deux CPER de la génération 2021-2027 sont encore en cours de signature. Conformément à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, les volets « mobilités » des CPER portant sur la période 2023-2027 seront intégrés par avenant aux CPER 2021-2027 et mis en œuvre en 2024. À l'échelon infrarégional, les contrats de réussite et de transition écologique (CRTE), signés pour six ans en 2021, ont vocation à constituer la déclinaison territoriale des CPER. Ils sont un outil privilégié de la territorialisation de la planification écologique.

Le programme 112 vise ensuite à **appuyer les collectivités dans leur démarche grâce à l'offre d'ingénierie de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**, créée par la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019. Dans le cadre de son avis budgétaire, votre rapporteuse pour avis a choisi de porter une attention particulière à cette agence.

Enfin, le programme 112 vise à accompagner les transformations territoriales grâce à des **programmes d'appui spécifiques**. Dans ce cadre, l'action de l'État cherche à garantir la compétitivité des territoires et à renforcer la cohésion sociale et territoriale. Les projets et interventions que le programme 112 finance concernent donc à la fois l'attractivité des territoires, leur développement économique et l'accessibilité des services publics aux usagers. Concrètement, la politique d'aménagement du territoire est déclinée en plusieurs programmes parmi lesquels :

– le **programme « Petites villes de demain »**, qui s’adresse aux communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité. Il prévoit l’accompagnement des communes, avec notamment le cofinancement d’un poste de chef de projet. Depuis le lancement du programme en 2020, 1 600 communes ont été accompagnées ;

– le **programme « Nouveaux lieux, nouveaux liens »**, qui prévoit le déploiement des manufactures de proximité contribuant à la relance de l’activité économique et à la relocalisation de la production au sein des territoires ;

– le **programme « Territoires d’industrie »**, qui propose des services dans des lieux équipés en numérique (tiers lieux, espaces de travail partagé) ;

– le **programme « Action cœur de ville »** qui vise à renforcer l’attractivité des villes moyennes *via* la revitalisation des centres-villes. Le programme, qui a accompagné 222 territoires depuis 2017, a été prolongé jusqu’en 2026 pour soutenir les projets des élus autour de nouvelles priorités, notamment la transition écologique et les entrées de ville ;

– le **programme « France Services »**, qui permet l’accompagnement des usagers dans leurs démarches administratives grâce au rassemblement, dans un lieu unique, des services de l’État et de ses partenaires. Dans le cadre de son avis budgétaire, votre rapporteuse pour avis a choisi d’y porter une attention spécifique.

Annoncé par la Première ministre le 15 juin 2023, le **plan « France Ruralités »** prend la suite de l’Agenda rural. Il a vocation à « *adapter les modalités de l’action publique nationale et locale aux spécificités des territoires ruraux, et ce afin de mieux répondre aux besoins quotidiens de leurs habitants en matière de services publics, de mobilité, d’habitat, de sécurité et d’emploi* »⁽¹⁾. Le plan France Ruralités comprend un nouveau programme porté par l’ANCT : « **Villages d’avenir** ». Dans ce cadre, le soutien de l’ANCT se traduira par le déploiement, à partir du 1^{er} janvier 2024, de chefs de projet, placés sous l’autorité des préfets, auprès des communes ou groupements de communes rurales.

Le programme 112 comporte un outil budgétaire transversal, le **Fonds national pour l’aménagement et le développement du territoire (FNADT)**. Créé par la loi du 4 février 1995, ce fonds a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui appuient les choix stratégiques de la politique d’aménagement du territoire et intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations. **Il comporte deux sections : l’une, générale**, pour des projets d’envergure issus de programmes nationaux d’État, notamment inscrits au sein des CPER, ou des demandes locales adressées par les préfets de région ; **l’autre, locale, gérée de manière déconcentrée par les préfets**, finançant certaines opérations des CPER et des opérations non contractualisées.

(1) *Projet annuel de performances du programme budgétaire 112 pour le projet de loi de finances pour 2024, page 5.*

I. DES CRÉDITS EN HAUSSE PAR RAPPORT AUX FINANCEMENTS DU BUDGET DE L'ANNÉE 2023

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit pour le programme 112 un montant de **387,9 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE)** et **338,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Les crédits prévus pour le projet de loi de finances 2024 augmentent de 58,5 millions d'euros en AE et 76 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2023, soit une hausse de 18 % en AE et de 29 % en CP.

		Montant total (euros)
Programme 112 en LFI 2023	AE	329 421 467
	CP	262 448 144
Programme 112 en PLF 2024	AE	387 931 467
	CP	338 520 529
Évolution 2023-2024	AE	58 510 000
	CP	76 072 385

Cette hausse des crédits inscrite dans le projet de loi de finances 2024 succède à une baisse observée en loi de finances initiale pour l'exercice 2023, dans laquelle le programme 112 avait connu une baisse de 5 % en AE et de 19 % en CP. Si l'on considère l'évolution en valeur entre 2022 et 2024, la hausse des crédits prévue pour l'exercice 2024 par rapport à l'exercice 2022 n'est que de 6 % en AE (+ 20,75 millions d'euros) et 14 % en CP (+ 41, 29 millions d'euros).

S'agissant de l'action 11, on peut noter une diminution de l'enveloppe de 6 % en AE et une augmentation de 10 % en CP. Pour les AE, la baisse constatée porte sur les crédits ouverts pour les pactes spécifiques au titre de l'engagement pour le renouveau du bassin minier. S'agissant des CP, l'augmentation permet d'assurer l'apurement des restes à payer au titre des précédentes générations de CPER (2007-2014 et 2015-2020) et de la génération 2021-2027.

S'agissant de l'action 12, l'augmentation du niveau d'AE et de CP (de respectivement 81 % et 74 %) s'explique principalement par les moyens supplémentaires alloués au programme France Services (augmentation du nombre de structures labellisées et hausse du subventionnement au titre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) et par l'obtention de moyens supplémentaires au titre de France Ruralités, notamment pour les chefs de projets « Villages d'avenir ». Dans le cadre du plan France Ruralités, le programme 112 disposera ainsi d'un schéma d'emplois de 100 équivalents temps plein (ETP) pour le recrutement des 100 chefs de projets.

Concernant l'action 13, le niveau d'AE et CP est en hausse de 33 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2023 du fait de l'augmentation de la subvention pour charges de service public à l'ANCT après l'obtention de 20 millions d'euros supplémentaires en crédits d'ingénierie dans le cadre de France

Ruralités. Un rebasage de la subvention pour charges de service public de l'ANCT conduit en outre à un transfert depuis le programme 147 « Politique de la ville » de 1,3 million d'euros en AE et en CP.

Enfin, concernant l'action 14 qui porte uniquement des restes à payer, les crédits en CP baissent de 41 % du fait de la diminution des restes à payer pour l'ensemble des dispositifs (prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropoles).

II. L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES : UNE AGENCE DONT L'AMBITION SE HEURTE À LA RÉALITÉ

Lors de la Conférence nationale des territoires, organisée au Sénat le 17 juillet 2017, le Président de la République a annoncé la création d'une nouvelle agence dédiée au conseil et à l'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs projets de développement.

La loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a permis la création de ce nouvel établissement public de l'État par fusion, depuis le 1^{er} janvier 2020, de trois organismes existants : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), et deux des trois pôles de l'Agence du numérique.

Les recettes du budget de l'ANCT proviennent essentiellement de deux programmes de la mission « Cohésion des territoires » (le programme 112 et le programme 147 relatif à la politique de la ville) et du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » qui relève du ministère de l'économie, des finances de la souveraineté industrielle et numérique de la France. Le budget de l'agence inclut également ses propres revenus, liés à l'exploitation des locaux dont elle est propriétaire au titre des activités qui relevaient de l'Epareca avant la création de l'ANCT.

A. L'AMBITION : UNE MISSION DE CONSEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITÉS

L'ANCT a pour principale mission d'accompagner et de faciliter la mise en œuvre des projets de territoire des collectivités territoriale. Les missions de l'agence s'articulent autour de trois axes :

– la **déclinaison des programmes nationaux** : l'ANCT met en œuvre et anime les politiques publiques destinées à soutenir le développement des territoires comme la politique de la ville (relevant du programme budgétaire 147), le numérique (France très haut débit, France mobile) et la réduction des inégalités entre les territoires (Petites villes de demain, Territoires d'industrie, Action cœur de ville) ;

– **l’accompagnement à une démarche de projet de territoire**, notamment *via* les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) ;

– **l’appui en ingénierie « sur mesure »** : l’agence accompagne les collectivités territoriales faisant face à un problème d’ingénierie. Concrètement, la collectivité saisit le délégué territorial de l’agence dans son département. Le préfet fait d’abord appel à l’ingénierie locale mais saisit le niveau national de l’agence lorsqu’elle est absente ou insuffisante. L’ANCT répond alors aux besoins de la collectivité soit par ses ressources internes, soit par l’expertise de ses partenaires. Afin d’accompagner les territoires dans leurs projets, l’agence dispose en effet de partenariats avec cinq partenaires opérationnels : l’Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l’Agence nationale de l’habitat (Anah), l’Agence de la transition écologique (Ademe), le Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (Cerema) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

La performance de la mission de conseil et d’accompagnement des collectivités par l’agence est évaluée par l’indicateur 3.1 : « Soutenir efficacement les collectivités en demande d’ingénierie pour accélérer leurs projets spécifiques » du projet annuel de performances du programme 112. Le projet annuel de performances assure, d’une part, le suivi du nombre de projets accompagnés « en propre » par des services ou programmes de l’ANCT. Sur ce point, le nombre de projets accompagnés par l’agence en 2024 devrait poursuivre la hausse observée depuis 2022 : 333 projets ont été accompagnés en 2022, 500 en 2023, 800 devraient l’être en 2024. D’autre part, le projet annuel de performances du programme 112 assure le suivi du nombre de projets impliquant un prestataire issu du contrat-cadre d’ingénierie (166 en 2022, 250 en 2023 et près de 500 en 2024, selon la cible dans le projet annuel de performances).

B. LA RÉALITÉ : UNE AGENCE INSUFFISAMMENT CONNUE

Les auditions menées auprès des élus locaux témoignent d’un déficit de notoriété des missions de l’agence, voire de son existence même. Près de trois ans après sa création, ce qui devait apparaître comme un guichet unique au service des collectivités est globalement méconnu ou mal identifié par les élus locaux. Au cours de l’une des auditions menées par votre rapporteuse pour avis, un élu local interrogé n’a pas su établir clairement ce qu’était cette agence et ses missions.

L’organisation de l’ANCT apparaît largement en cause pour expliquer ce déficit de notoriété.

À l’échelle nationale, l’agence est organisée en trois grands pôles : « Territoires et ruralités » (qui regroupe notamment des programmes nationaux tels que Petites villes de demain et France Services), « Politique de la ville » et « Numérique », mais apparaît comme une institution parisienne, loin des acteurs de terrain.

À l'échelle locale, l'agence s'appuie territorialement sur le maillage des délégués territoriaux c'est-à-dire des préfets de département, et leurs services ainsi que sur deux instances : le comité local de la cohésion des territoires et le comité régional des financeurs. Le comité local de la cohésion des territoires (CLCT) réunit, à l'échelle départementale, les acteurs de l'ingénierie publique locale ainsi que des représentants des collectivités territoriales et des partenaires opérationnels. Le comité régional des financeurs (CRF) permet la coordination des acteurs locaux sur le plan financier. Pour autant, les **élus n'identifient pas le préfet, délégué territorial de l'ANCT, comme le représentant de l'agence dans les territoires**. En effet, un maire sur deux n'identifie pas le référent de l'ANCT sur le territoire, du fait de l'absence totale d'organigramme et d'outils basiques. Les missions assurées par les services déconcentrés au titre de l'ANCT sont assimilées à des missions des services de l'État. D'autant qu'il existe un investissement inégal des préfets et des services déconcentrés dans l'incarnation des missions de l'ANCT.

Par ailleurs, les **missions assurées par l'agence sont insuffisamment connues des élus locaux**. Si certains programmes portés par l'ANCT, en particulier Action cœur de ville et Petites villes de demain, sont bien identifiés, l'implication de l'agence est souvent mal identifiée.

C. PERSPECTIVES

Près de trois ans après sa création, **l'ANCT doit encore faire ses preuves** et être davantage attentive aux dynamiques locales.

L'arrivée d'un nouveau directeur général en décembre 2022, M. Stanislas Bourron, auditionné par votre rapporteuse pour avis, a été l'occasion pour l'ANCT lors du conseil d'administration du 29 juin 2023 de présenter une nouvelle feuille de route. La feuille de route 2023-2026 de l'agence est structurée autour de trois axes : *« la mise en place d'une méthode renouvelée afin de rendre l'agence plus proche du terrain ; le renforcement de l'accompagnement sur mesure, incluant une dimension forte d'accompagnement des territoires vers leur transition écologique ; le renforcement de l'implantation de l'ANCT, dans une démarche de consolidation de la relation de proximité avec l'État territorial et du rôle du conseil d'administration en matière d'instance de dialogue »*.

Votre rapporteuse pour avis souhaite **rappeler son opposition à la stratégie pleinement assumée par le directeur de l'ANCT, M. Stanislas Bourron, de recourir à l'ingénierie privée disponible lorsque cela serait considéré comme nécessaire**. En 2023, 80 % des accompagnements ont été réalisés par des partenaires privés ⁽¹⁾. Or la trop grande sollicitation de prestataires privés comporte le risque d'une démobilitation des services de l'État déconcentrés, laissant les collectivités tributaires de missions trop courtes et déconnectées de la réalité des territoires, confiées à des cabinets de conseil.

(1) *Intercommunalités de France.*

Le président de la commission ruralité de l'Association des maires de France du département des Hautes-Pyrénées a ainsi qualifié l'ANCT de « *coquille vide* » dans les territoires ruraux et préconise de **renforcer et de réformer l'existant**. À titre d'illustration, le Cerema dispose des outils d'ingénierie nécessaires mais ne parvient pas à pallier la fracture entre l'urbain et le rural qui persiste. **La mise en place de quotas réservés à la ruralité**, par exemple à hauteur de 20 %, pour les projets financés, semble tout à fait opportune.

III. LES MAISONS FRANCE SERVICES : UN PALLIATIF INSUFFISANT À LA DISPARITION DES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES

A. LES MAISONS FRANCE SERVICES, HÉRITIÈRES DES MAISONS DE SERVICE AU PUBLIC, VISENT À GARANTIR L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES

1. Les maisons France Services sont les héritières des maisons de service au public

Créées formellement par la circulaire du 1^{er} juillet 2019 ⁽¹⁾, les maisons France services sont un **réseau de services publics mutualisés devant permettre aux usagers de procéder aux démarches administratives du quotidien dans un lieu unique et à moins de trente minutes de leur domicile**. Elles ont été inscrites dans la loi par l'article 60 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ».

Ces maisons s'appuient sur une « refonte complète du réseau existant des maisons de service au public (MSAP) », créées par la loi NOTRe du 7 août 2015. Conformément à la circulaire du 1^{er} juillet 2019, le réseau France services doit permettre une **plus grande accessibilité des services publics ainsi qu'une simplification des démarches administratives** *via* le regroupement des services de l'État (services déconcentrés du ministère de l'intérieur, du ministère de la justice, de la direction générale des finances publiques) et de ses partenaires (La Poste, Pôle Emploi, la Mutualité sociale agricole, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale des allocations familiales et Agirc-Arrco) dans un même lieu.

Les maisons France Services sont essentiellement mises en place et financées par les collectivités territoriales (64 % des structures, dont 30 % par des intercommunalités), la Poste (18 %), des associations (15 %), l'État et la Mutualité sociale agricole. Sur les 10 millions de demandes accompagnées chaque année, les sollicitations des usagers portent principalement sur les démarches relatives à la retraite et les déclarations d'impôt.

(1) Circulaire n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services.

2. Des progrès notables par rapport aux maisons de service au public

Le réseau France services présente des améliorations d'ordre quantitatif et qualitatif par rapport aux MSAP.

Sur le plan quantitatif, le maillage territorial des MSAP a été renforcé, de manière à mettre en place une structure dans chaque canton. Au 1^{er} août 2023, 2 600 structures fixes, mobiles (bus France Service) ou multi-sites ont été labellisées sur le territoire et 150 supplémentaires devraient l'être d'ici la fin de l'année 2023.

Sur le plan qualitatif, l'offre France services n'est plus à « *géométrie variable* » comme l'a expliqué le sénateur M. Bernard Delcros lors de son audition par votre rapporteuse pour avis. Contrairement à ce qui existait pour les MSAP, l'ensemble des opérateurs est présent au sein de chaque maison France Services, en application de la charte France Services. L'offre de services devrait être renforcée à partir du 1^{er} janvier 2024 puisque toutes les maisons France Services seront prochainement en mesure de conseiller les particuliers dans leurs démarches administratives pour obtenir une aide MaPrimeRénov' ou MaPrimeAdapt'. Les conseillers France services pourront également assurer le déploiement du dispositif du chèque énergie.

Ainsi, l'indicateur 2.1 « Réduction du temps d'accès des usagers à une maison France Services et amélioration du service rendu » est en progression dans ses deux dimensions. L'intégralité de la population a désormais accès à une maison France Services à moins de trente minutes de son domicile, contre 95 % en 2021 et 99,4 % en 2022. Le taux de réalisation des démarches de redirection vers un opérateur du réseau France Services devrait connaître une légère hausse en 2024, en atteignant 82 %, contre 80 % en 2023.

B. UNE RÉUSSITE AFFICHÉE QUI NE DOIT PAS MASQUER LE FINANCEMENT INSUFFISANT DU DISPOSITIF PAR L'ÉTAT AINSI QUE LA POLITIQUE CONTINUE DE DISPARITION DES SERVICES PUBLICS DANS LES TERRITOIRES

1. Le réseau France Services est insuffisamment financé par l'État, ce qui handicape le dispositif et pèse de manière démesurée sur les finances des collectivités locales

La participation financière de l'État *via* l'ANCT au financement des maisons France Services atteint aujourd'hui 35 000 euros par an pour chaque maison, pour un coût de fonctionnement par structure d'environ 110 000 euros. Votre rapporteuse pour avis salue la hausse de 5 000 euros obtenue pour l'exercice 2023 mais rejoint les critiques des élus qui constatent unanimement l'importance du reste à charge pour les collectivités. Certains tiennent à signaler que les collectivités territoriales n'ont pas vocation à financer les services publics de l'État.

Lors du dernier comité de Pilotage France Services qui s'est tenu le 27 juin 2023, le ministre de la transformation et de la fonction publiques a annoncé l'augmentation progressive de la subvention France Services jusqu'à 50 000 euros par structure à compter de 2026. Cette décision va dans le bon sens, mais la participation de l'État au dispositif demeure insuffisante.

Un effort supplémentaire doit être assuré pour combler les lacunes existantes en matière de communication. Aujourd'hui, seule une personne sur deux connaît les missions des maisons France Services. Par ailleurs, une pérennisation des emplois avec une titularisation dans la fonction publique, une formation rallongée et complétée ainsi qu'une réelle fiche métier sont nécessaires pour répondre aux attentes des usagers et des agents.

Votre rapporteuse pour avis salue l'obtention de 2,5 millions d'euros supplémentaires alloués à l'animation départementale du dispositif, inscrits au PLF en complément de 6,5 millions d'euros de crédits en hausse pour l'animation globale du dispositif. Elle estime toutefois que la cible doit être de 65 000 euros par maisons France Services, soit 50 % du coût médian d'une structure.

2. Un palliatif insuffisant à la disparition des services publics dans les territoires

Si le réseau France Services jouit d'un bilan plutôt positif au regard des indicateurs de performance, il ne saurait masquer la disparition des services publics dans les territoires et le déploiement des services dématérialisés, qui nuisent à l'effectivité d'accès, physique et numérique, aux services par les citoyens.

L'atteinte des objectifs cibles pour le réseau France Services ne doit pas faire oublier le retrait massif des opérateurs nationaux des territoires, conduisant à la disparition des lieux d'implantation des services publics. Votre rapporteuse pour avis tient à rappeler que **le réseau France Services ne saurait devenir un réseau de substitution de ces opérateurs, conduisant à encourager les fermetures de lieux d'implantation physique au nom d'une prétendue rationalisation**. Les maisons France Services ne peuvent pas se substituer à l'offre existante. Elles ne doivent être qu'un complément de proximité, nécessaire à l'accompagnement des usagers de plus en plus victimes d'une « *déshumanisation des services publics* »⁽¹⁾ et sujets au non-recours à mesure que s'accélère la dématérialisation des démarches.

Sur la question du non-recours au droit, la politique d'« aller-vers » l'utilisateur, mise en avant par le Gouvernement au cours de l'année 2023 comme une nouvelle priorité du réseau France Services, va dans le bon sens. Sa concrétisation doit toutefois encore faire ses preuves.

(1) Rapport annuel d'activité du Défenseur des droits 2022, 17 avril 2023.

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

I. UN OUTIL BUDGÉTAIRE ATYPIQUE PERMETTANT LA MISE EN AVANT DE POLITIQUES PUBLIQUES INTERMINISTÉRIELLES AU PÉRIMÈTRE GÉOGRAPHIQUE LIMITÉ

A. UN PROGRAMME BUDGÉTAIRE ATYPIQUE

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (Pite) regroupe des actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle et territorialisée, caractérisées par la nécessité d'une rapidité d'action de l'État ou d'accélération d'un plan complexe. Il permet de mettre en avant des politiques publiques interministérielles ayant un périmètre géographique spécifique et non une dimension nationale.

Au regard du système vertical de gestion résultant de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), **le programme est un dispositif atypique**. La Lolf a prévu un système vertical de gestion des crédits, dans lequel chaque programme est rattaché à un ministère et les crédits sont transférés vers des budgets opérationnels (BOP) déconcentrés. Ce système vertical peut entraîner, en pratique, des retards importants dans la conduite de grands programmes intégrés mobilisant plusieurs ministères ou opérateurs de l'État et pouvant également nécessiter de conclure des partenariats avec d'autres acteurs ou de solliciter des fonds européens. Grâce à sa dimension interministérielle, le Pite vise une rapidité d'action pour les politiques publiques concernées.

Le programme 162 ne crée pas de dépenses supplémentaires pour le budget de l'État : il est financé par des contributions issues de programmes de différents ministères, rendus fongibles au niveau de chaque action. Le Pite mutualise ainsi des moyens déjà consacrés par chaque ministère à la réalisation de l'action et non à la création de nouvelles lignes de crédits.

Les crédits fixés par la loi de finances, répartis en autant d'enveloppes que d'actions du programme, sont délégués aux préfets de région pour être dédiés à une intervention précise, ce qui assure leur sécurisation et permet concrètement d'avoir un interlocuteur unique. La grande souplesse de gestion des crédits, permise par la fongibilité, constitue en effet un avantage pour les gestionnaires. Ils disposent ainsi d'une réactivité accrue pour ajuster, en cours d'année, l'affectation des crédits aux priorités opérationnelles et à l'avancée des différentes mesures. Le Pite garantit également aux acteurs locaux une visibilité accrue des engagements de l'État sur le territoire.

B. LES CRÉDITS DÉDIÉS AUX ACTIONS DU PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » SONT EN BAISSE

En 2024, la structure du programme reste la même qu'en 2023 : huit actions réparties sur l'ensemble du territoire, dont quatre dans l'hexagone et quatre dans les outre-mer.

Les actions du programme 162 : Interventions territoriales de l'État
02 – Eau - Agriculture en Bretagne
04 – Plan d'investissement pour la Corse
08 – Volet territorialisé du plan d'action chlordécone
09 – Plan littoral 21
10 – Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane
11 – Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire
12 – Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna
13 – Plan Sargasses II

Dans le projet de loi de finances pour 2024, les crédits accordés au programme 162 sont en baisse. Le montant total des autorisations d'engagement demandées pour 2024 pour ce programme représente **80,65 millions d'euros**, soit une baisse d'environ 6 % par rapport à la loi de finances pour 2023. Le montant des crédits de paiement s'élève à 33,15 millions d'euros pour 2024, soit une baisse de près de 46 % par rapport à la loi de finances pour 2023, largement imputable à l'action 04.

ÉVOLUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

(en euros)

		LFI 2023	PLF 2024	FDC attendus en 2024
02 – Eau - Agriculture en Bretagne	AE	1 967 481	1 885 122	0
	CP	1 964 489	1 866 265	
04 – Plan d'investissement pour la Corse	AE	50 000 000	47 907 005	20 000 000
	CP	30 652 138	3 787 563	20 000 000
08 – Volet territorialisé du plan d'action chlordécone	AE	4 450 000	4 263 723	0
	CP	4 450 000	4 227 500	
09 – Plan littoral 21	AE	10 000 000	8 000 000	0
	CP	4 426 794	4 205 454	
10 – Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	AE	12 115 330	11 608 184	
	CP	12 147 018	11 539 668	
11 – Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire	AE	59 491	57 002	0
	CP	693 403	658 732	
12 – Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna	AE	2 158 091	2 067 544	0
	CP	2 158 025	2 049 874	
13 – Plan Sargasses II	AE	5 070 000	4 857 770	0
	CP	5 070 000	4 816 500	

Source : Projet annuel de performances de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2024.

C. DÉTAIL PAR ACTION

Pour l'exercice 2024, votre rapporteuse pour avis a choisi de centrer ses travaux sur **l'action 02 « Eau – Agriculture en Bretagne » et l'action 08 consacrée au volet territorialisé du plan d'action chlordécone**. Ces actions font l'objet de développements ultérieurs.

1. L'action 04 « Plan d'investissement pour la Corse »

L'action « Plans d'investissement pour la Corse » porte les dernières opérations du programme exceptionnel d'investissements (PEI) ainsi que, à compter de 2022, le plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC) qui vise à poursuivre le soutien de l'État et permettre de forger l'avenir de l'île dans le bassin méditerranéen.

Institué par l'article 53 de la loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et initialement prévu pour quinze ans (2002-2017), le PEI visait à « aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité », et à « résorber son déficit en équipements et services collectifs ». Il a vu sa durée d'exécution prolongée à deux reprises, d'abord par la loi NOTRe du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, puis par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, ce qui permettait la programmation des opérations jusqu'en 2020.

Le plan de transformation et d'investissement de la Corse (PTIC) a pris la suite du PEI depuis le 1^{er} janvier 2020 pour contribuer au développement durable de l'île.

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit près de **47,9 millions euros d'autorisations d'engagement** pour le financement des déclarations d'intention signées dans le cadre de la mise en œuvre du PTIC, et 3,16 millions d'euros en crédits de paiement, soit près de **dix fois moins que pour l'exercice 2023**.

Cette baisse s'explique par la stratégie du responsable de programme de donner la **priorité à la consommation des crédits du Plan de relance** (restent 26,38 millions d'euros de CP à consommer sur le Plan de relance au titre du PTIC), sous peine d'annulation, par rapport à des crédits budgétaires ouverts sur le programme 162.

2. L'action 09 « Plan littoral 21 »

L'action 09 « Plan littoral 21 » a été lancée en 2018 en région Occitanie pour une durée de dix ans. Elle vise à participer au financement du plan de reconversion du littoral de la région Occitanie à l'horizon 2050, dans le cadre de la stratégie nationale pour la mer et le littoral conduite conjointement par l'État, les régions et la Caisse des dépôts et consignations. Destiné à répondre au vieillissement des stations touristiques, à l'inadaptation des infrastructures et aux

conséquences de l'urbanisation qui menacent l'intégrité des espaces naturels, le dispositif comporte trois orientations :

– la première, « pour une vitrine française de la résilience écologique et de la valorisation patrimoniale », vise à adapter le littoral de l'Occitanie à deux tendances lourdes irréversibles : le réchauffement climatique et la croissance démographique ;

– la deuxième orientation, « pour une économie globale portée par l'innovation qui irrigue tout le territoire », consiste à favoriser le développement et le rayonnement de filières d'avenir pour la région, en matière d'économie numérique, de santé et de vitiviniculture ;

– le troisième axe « pour un littoral symbole d'attractivité, d'accueil et de cohésion républicaine » vise le renouvellement des cœurs de stations. Dans ce cadre, plusieurs actions sont priorisées : la modernisation des ports de plaisance, l'amélioration de l'offre de logements, la modernisation des stations de tourisme ainsi que la valorisation du patrimoine culturel et naturel.

Les crédits du programme 162 contribueront à la mise en œuvre de ce plan, en 2024, à hauteur de **8 millions d'euros en AE et de 4,2 millions d'euros en CP.**

3. L'action 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane »

L'action 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane » traduit les engagements de l'État dans le cadre de l'application des accords de Cayenne (21 avril 2017) et de la visite du Président de la République en Guyane (octobre 2017) d'une part, et de l'adoption du contrat de convergence et de transformation (CCT) pour la Guyane signé le 8 juillet 2019, d'autre part.

L'action 10 « Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane » est articulée selon cinq axes : cohésion des territoires, mobilité multimodale, territoires résilients, territoires d'innovation et de rayonnement ainsi que cohésion sociale et employabilité.

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit près de **11,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11,54 millions d'euros en crédits de paiement.**

4. L'action 11 « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire »

L'action 11 « Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire » résulte du contrat d'avenir des Pays de la Loire signé le 8 février 2019 par l'État et la présidente du conseil régional. Elle doit permettre à l'État, en partenariat avec le conseil régional qui prend la compétence d'animation dans le domaine de l'eau, de poursuivre et intensifier son action pour répondre aux enjeux écologiques,

économiques, d'aménagement du territoire et de santé publique liés à la qualité des eaux ligériennes très dégradées.

Elle permet concrètement d'accompagner les maîtres d'ouvrage porteurs d'actions de restauration des milieux aquatiques et la transition agro-écologique des exploitations agricoles. L'action finance également des études destinées à améliorer les connaissances et le suivi de la qualité de l'eau. Les montants inscrits au programme 162 pour le projet de loi de finances pour 2024 sont en légère baisse par rapport aux montants consacrés à cette action en 2023 : environ **57 000 euros en AE et 658 000 euros en CP**.

5. L'action 12 « Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna »

En application de la loi statutaire du 29 juillet 1961, le service d'incendie et de secours de Wallis-et-Futuna relève de la compétence de l'État. L'action 12 du Pite porte depuis 2021 les crédits permettant à l'établissement public territorial « service d'incendie et de secours » (SDIS) d'assurer les interventions courantes et les missions de gestion des crises pour le territoire, dans l'attente d'une éventuelle révision du statut qui pourrait attribuer cette compétence à l'assemblée territoriale.

Le SDIS est composé de deux centres de secours totalisant 29 sapeurs-pompiers professionnels et un agent chargé du secrétariat et de la comptabilité. Quelques sapeurs-pompiers volontaires complètent le dispositif opérationnel.

Les montants inscrits au programme 162 pour 2024 sont stables par rapport aux montants consacrés à cette action les années précédentes : **2,07 millions d'euros en AE et 2,05 millions d'euros en CP**.

6. L'action 13 « Plan sargasses II »

L'action 13 du programme 162 rassemble les crédits destinés à la lutte contre la prolifération des sargasses dans les Antilles françaises, dont l'échouement massif sur l'arc antillais (Guadeloupe, Martinique, Saint-Martin) s'inscrit désormais dans la durée. Dans la suite du plan national de prévention et de lutte contre les sargasses établi en 2018, le plan Sargasses II (2022-2025) propose une réponse selon cinq axes : l'action préventive, la réponse opérationnelle, la gouvernance, la recherche et la coopération internationale.

Le plan Sargasses II représente un budget annuel prévisionnel de 7,6 millions d'euros, dont **4,8 millions d'euros (AE et CP) sont financés par l'action 13 du programme 162**, les autres contributions étant issues des programmes 113, 123, 174, 181 et 204.

II. L'ACTION « EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE »

L'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » permet à l'État de poursuivre les actions générales d'amélioration de la qualité de l'eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement. Depuis 2011, cette action contribue à réduire la prolifération des algues vertes par le financement de projets de territoire préventifs destinés à limiter les rejets d'azote et de phosphore dans l'environnement dans le cadre du plan de lutte contre les algues vertes (PLAV) dans huit baies bretonnes.

A. LA PROLIFÉRATION DES ALGUES VERTES EN BRETAGNE A CONDUIT L'ÉTAT À METTRE EN PLACE DES PLANS DE LUTTE

1. Le modèle d'agriculture intensive breton a conduit à la prolifération des algues vertes dans les baies de la région

Le modèle agricole national, amorcé dans les années 1950, fondé sur la sur-optimisation des quantités produites, a conduit à une spécialisation de la Bretagne autour des filières de production animales. En volume, la Bretagne est la première région productrice de porcs (56 % de la production française), d'œufs de consommation (37 %), de poulets de chair (32 %), de lait (23 %) et de veaux (19 %) ⁽¹⁾.

Cette prévalence de l'élevage a conduit à l'augmentation des concentrations des cours d'eau en nitrates, *via* l'écoulement dans les sols et les nappes. L'azote contenu dans les nitrates a favorisé le développement des algues vertes sur certaines baies du littoral breton. Dans les baies fermées, peu profondes et en pente douce, les algues, peu exposées à la houle, bénéficient d'une eau claire et prolifèrent plus facilement.



(1) Contribution écrite DREAL.

2. La lutte contre la prolifération des algues vertes est montée progressivement en puissance

La prolifération des algues vertes en Bretagne a été prise en charge dans toutes ses dimensions seulement depuis 2010. Après un premier plan de lutte contre les algues vertes (Plav) 2010-2015, un second plan lui a succédé sur la période 2017-2021. Le troisième plan, courant jusqu'en 2027, a été lancé en 2022, en intégrant les recommandations formulées par la Cour des comptes dans un rapport de juillet 2021 ⁽¹⁾.

Le plan actuel 2022-2027 comprend quatre volets :

– le volet curatif : **assurer la sécurité des personnes** grâce au ramassage des algues échouées et à leur traitement ;

– le volet sanitaire : surveillance régulière des sites les plus dangereux, *via* le déploiement d'un réseau de capteurs et en renforçant l'information des usagers et des professionnels médicaux ;

– le volet préventif : **prévenir le développement excessif des algues**, en réduisant les fuites d'azote vers les cours d'eau. Il faut entre cinq et quinze ans pour que la réduction de l'azote produise des effets complets sur la quantité d'algues vertes échouées dans les baies ;

– le volet connaissance : **améliorer la connaissance du phénomène**.

Le plan est doté d'un budget global de 130 millions d'euros, dont 35 % relevant de l'État (programme 149 ⁽²⁾ et 162), et 28 % de l'agence de l'eau. Les conseils départementaux du Finistère et des Côtes d'Armor participent également au financement de ce plan.

Les crédits consacrés à l'axe 5 de l'action 02 du Pite, uniquement dédié au Plav, relèvent de dépenses d'intervention contribuant, pour l'État, à soutenir les huit projets de territoire du plan. Les crédits financent des actions d'animation, de diagnostic et de conseil et encouragent 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. Le Pite finance ainsi plusieurs dispositifs innovants d'accompagnement des agriculteurs dans l'évolution de leurs pratiques : paiements pour services environnementaux, chantiers collectifs de travaux à fort intérêt environnemental...

Le Pite finance ensuite le soutien apporté aux communes pour le ramassage, le transport et le traitement des algues vertes échouées au titre du volet curatif du plan. À la suite des recommandations du Haut conseil de la santé publique, le déploiement d'un nouveau volet sanitaire du plan a été déployé, correspondant à un

(1) La lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne, *chambre régionale des comptes de Bretagne*, 2 juillet 2021.

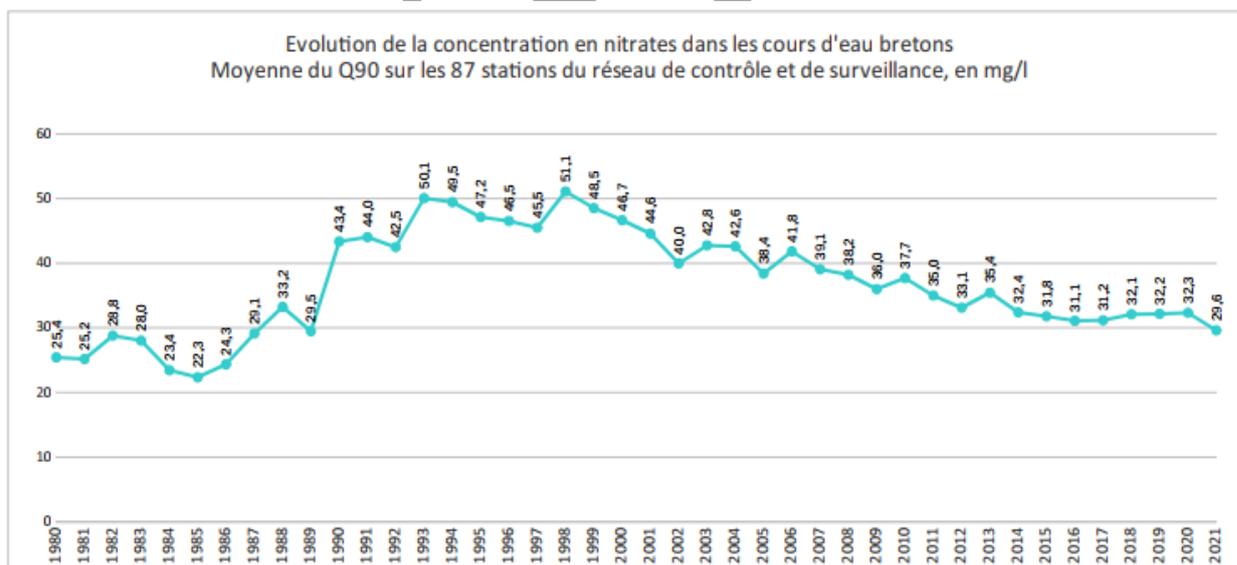
(2) *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*.

suivi renforcé des émanations potentielles d'hydrogène sulfuré par les algues vertes en décomposition et à une information poussée du public et des professionnels de santé. Le Pite finance également la mesure des émanations.

B. LE MAINTIEN DU MODÈLE AGRICOLE INTENSIF NUIT DURABLEMENT À LA QUALITÉ DE L'EAU EN BRETAGNE ET FAVORISE LA PROLIFÉRATION DES ALGUES

1. Depuis dix ans, aucun effet notable sur la concentration des eaux en nitrates et une prolifération continue des algues vertes

Dans le cadre de ses auditions, votre rapporteuse pour avis a souhaité entendre M. Pierre Jolivet, réalisateur du film *Les Algues vertes* sorti en juillet 2023, inspiré du roman graphique d'Inès Léraud et de Pierre Van Hove : *Algues vertes. L'histoire interdite* (2019). L'ouvrage raconte le travail d'enquête de terrain mené par la journaliste pendant sept années. Ses travaux expliquent l'origine des algues vertes polluant les côtes, démontrent leur dangerosité liée au dégagement du sulfure d'hydrogène, et alertent sur l'inertie des pouvoirs publics. Le roman débute par ces mots : « *Pas moins de trois hommes et quarante animaux ont été retrouvés morts sur les plages bretonnes. L'identité du tueur est un secret de polichinelle : les algues vertes* ».



(Dreal Bretagne)

Votre rapporteuse pour avis constate une stabilisation des teneurs en nitrates depuis 2014, année pourtant marquée par la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne sur la mauvaise application de la directive nitrates⁽¹⁾. Cette stagnation doit conduire à s'interroger sur les modalités d'action nouvelles à même de poursuivre l'évolution positive antérieure, que votre rapporteuse pour avis tient tout de même à saluer.

(1) Directive 91/676/CEE relative à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Pour le moment, les algues vertes continuent à s'échouer sur les baies bretonnes. Les nitrates transitant par le sol et par les nappes souterraines avant de rejoindre les cours d'eau et le littoral, il faut entre cinq et quinze ans pour que la réduction des fuites d'azote à la source produise des effets complets sur les flux de nitrates vers le littoral et donc sur la quantité d'algues vertes échouées dans les baies. Par ailleurs, les modélisations de la prolifération des algues vertes montrent qu'il est délicat de se baser uniquement sur un objectif en termes de concentration en nitrates, d'autres facteurs, comme la reconduction des stocks d'algues d'une année à l'autre, pouvant fortement influencer les échouages.

2. Perspectives : un changement de modèle agricole est nécessaire pour faire baisser durablement le taux de nitrates

Pour l'exercice 2024, les actions prévues dans le cadre du PITE poursuivent les politiques menées les années précédentes. Ces orientations consistent à accompagner, dans les huit baies, la mise en œuvre opérationnelle du volet préventif et curatif du plan. Les associations locales dénoncent un défaut d'application de la réglementation en vigueur due à la capacité de blocage des acteurs économiques régionaux. Certaines évoquent une « omerta ».

Les plans de lutte gouvernementaux s'apparentent à une « *série de rustines sur une chambre à air en bout de course* »⁽¹⁾ puisqu'ils n'offrent aucune solution ambitieuse pour lutter contre les racines du problème. En effet, la véritable lutte contre les algues vertes implique un changement de modèle agricole, fondé sur une écologie durable. La baisse du taux de nitrates dans les eaux ne passera que par l'alimentation des élevages par des cultures locales, le développement des élevages biologiques ou encore le retour de l'herbe pâturée.

Dans ce cadre, la question de la réorientation des financements vers des programmes de transition agricole prend tout son sens, tant le retour sur investissement actuel est faible. Votre rapporteuse pour avis invite, le plus rapidement possible, à inscrire au sein des appels d'offres pour les marchés publics des critères privilégiant les systèmes d'élevage respectueux de l'environnement et à instaurer une véritable aide au maintien de l'agriculture biologique.

III. LE VOLET TERRITORIALISÉ DU PLAN NATIONAL D'ACTION CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE

L'action 08 « Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » poursuit les mesures contre les effets de la pollution par le chlordécone prévue par le plan chlordécone IV 2021-2027.

(1) Site internet de France Nature Environnement : <https://fne.asso.fr/dossiers/algues-vertes-le-littoral-empoisonne>.

A. UNE RÉPONSE TARDIVE ET INSUFFISANTE DE L'ÉTAT ENVERS LES VICTIMES DU CHLORDÉCONE

1. Des territoires et des populations victimes du chlordécone

La monoculture hyperproductiviste de la banane, destinée à l'exportation, en Martinique et en Guadeloupe a conduit à l'épandage massif de produits phytosanitaires sur ces territoires. Le chlordécone, une substance active composée de pesticides organochlorés, a été utilisé entre 1972 et 1993 pour lutter contre le charançon du bananier.

L'utilisation massive du chlordécone sur ces territoires et le caractère rémanent et cancérigène du pesticide auront, pour des siècles encore, des conséquences sanitaires, environnementales et économiques déléteres.

Sur le plan sanitaire, les analyses démontrent de graves conséquences pour les victimes, comme des cancers de la prostate, une potentielle prématurité, des troubles du développement cognitif et moteur des nourrissons. Cette pollution concerne, de manière directe, les ouvriers des bananeraies, qui épandaient le pesticide le plus souvent sans protection, et de manière indirecte l'ensemble des Antillais résidant sur ces terres polluées et s'alimentant de produits locaux parfois contaminés par les résidus du pesticide. En effet, l'utilisation du chlordécone a généré une pollution durable des sols ainsi que des eaux terrestres et marines par ruissellement, qui continue de se diffuser aux produits alimentaires agricoles, aux animaux d'élevage (bovins, volailles, porcs, œufs) et aux espèces marines sauvages et d'élevage (crustacés, poissons).

Sur le plan économique, les arrêtés d'interdiction de pêche côtière ou l'impossibilité, dans de nombreuses parties des territoires, de cultiver en pleine terre par risque de contamination des cultures, obèrent les capacités de ces collectivités à atteindre les objectifs d'autosuffisance alimentaire et empêchent le développement d'activités agricoles.

2. Une réponse trop tardive des pouvoirs publics

Malgré l'identification de la toxicité du chlordécone depuis l'accident industriel de l'usine de Hopewell en Virginie en 1975, et le classement du pesticide comme cancérigène possible par l'Organisation mondiale de la santé en 1979, la France n'a interdit l'utilisation du chlordécone aux Antilles qu'en 1993, après de multiples dérogations octroyées aux producteurs pour poursuivre l'épandage de ce poison.

La réponse de l'État français face à ce scandale sanitaire a tardé à se concrétiser, en dépit de l'identification du problème. Si les risques liés à cette contamination étaient inscrits comme l'une des priorités du Plan national santé environnement (PNSE) de juin 2004, il a fallu attendre 2008 pour qu'un plan spécifique soit mis en place pour la période 2008-2010. Il sera suivi d'un deuxième plan 2011-2013, puis d'un plan chlordécone III pour la période 2014-2019.

B. LES ACTIONS MENÉES DEMEURENT INSUFFISANTES ET DOIVENT ÊTRE RENFORCÉES

1. Un plan chlordécone IV demeurant hélas sous-dimensionné

À la lumière des travaux de la commission d'enquête conduite en 2019 sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et des travaux ⁽¹⁾ et de la consultation publique organisée aux Antilles, le plan chlordécone IV tire les conséquences des écueils des plans passés. Le plan chlordécone IV ambitionne un travail en commun entre l'État, les collectivités territoriales et la société civile afin de mieux lutter contre les conséquences du chlordécone et renforcer la confiance des populations.

Le budget global prévisionnel du plan IV pour la période 2021-2027 était initialement fixé à 92 millions d'euros, dont plus de 31 millions financés par le programme 162.

Le plan chlordécone IV

Le plan chlordécone IV comporte six stratégies : trois stratégies transversales et trois stratégies thématiques :

Trois stratégies transversales pour une vision globale et un travail commun des acteurs sur :

- la « **communication** » (200 000 euros en AE et 258 284 euros en CP) pour mieux informer et sensibiliser tous les publics (grand public, consommateurs, travailleurs, professionnels de santé...) en vue de protéger la population ;
- la « **recherche** » (378 977 euros en CP) pour renforcer les connaissances et les mettre en application sur le terrain ;
- la « **formation et l'éducation** » pour former dès le plus jeune âge, mais aussi les professionnels. Cette stratégie n'est pas mise en place par le Pite.

Trois stratégies thématiques pour répondre aux grands enjeux :

- de « **santé - environnement - alimentation** » (3,045 millions d'euros en AE et 3 014 millions d'euros en CP) en vue de protéger la santé, l'environnement et promouvoir une alimentation locale saine et durable vers le zéro chlordécone ;
- de « **santé - travail** » (300 000 euros en AE et 310 000 euros en CP) à destination des assurés, des médecins et des entreprises ;
- « **socio-économique** » (904 500 euros en AE et 487 800 euros en CP) pour accompagner les professionnels impactés.

Un renforcement de la stratégie pour vivre à terme sans « risque chlordécone et réparer par l'action » a été annoncé en juin 2023 avec la mise en place de nouvelles mesures, notamment :

(1) Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'impact économique, sanitaire et environnemental de l'utilisation du chlordécone et du paraquat comme insecticides agricoles dans les territoires de Guadeloupe et de Martinique, sur les responsabilités publiques et privées dans la prolongation de leur autorisation et évaluant la nécessité et les modalités d'une indemnisation des préjudices des victimes et de ces territoires, 2019.

– le financement d’une aide aux éleveurs de bovins pour sécuriser leur production et l’enrichissement des outils à leur disposition (prise de sang prédictive du temps de décontamination avant abattage) ;

– la prise en charge, de façon exceptionnelle et dérogatoire, du surcoût du traitement de l’eau potable des usines de production dont la ressource est polluée par le chlordécone ;

– la simplification et la prolongation de l’aide aux pêcheurs ;

– le doublement de l’effort sur la recherche et l’innovation à l’horizon 2030 pour la santé de la femme.

Budgétairement, ce renforcement se traduit par une augmentation de 2,5 millions d’euros par an de la contribution des ministères à cette action sur la période 2023-2027.

Si votre rapporteuse pour avis salue l’**effort budgétaire croissant du Gouvernement** dans la lutte contre le chlordécone, elle regrette toutefois l’insuffisante ambition des politiques menées au regard de l’ampleur de la pollution.

	Dotations LFI		Exécution (y compris reports et ressources en gestion)	
	AE	CP	AE	CP
2009	3 776 125	3 773 588	3 514 794	3 475 620
2010	2 913 781	2 918 399	2 735 050	1 806 801
2011	2 916 042	2 915 827	2 677 495	3 135 256
2012	2 918 390	2 918 387	2 681 094	2 683 138
2013	2 908 505	2 908 476	2 868 795	2 359 912
2014	2 692 182	2 692 869	2 161 776	2 220 247
2015	2 577 549	2 582 651	4 811 502	4 105 918
2016	2 076 244	2 075 989	1 817 283	2 184 362
2017	2 032 000	2 030 700	3 602 908	3 807 044
2018	1 994 616	1 993 319	2 132 523	2 105 108
2019	1 987 120	1 981 490	2 431 672	2 303 511
2020	4 988 424	4 985 708	4 315 743	3 769 737
2021	2 986 108	2 985 953	5 055 262	3 764 733
2022	4 292 355	4 297 650	3 917 261	3 683 087
2023 (au 31/08)	4 450 000	4 450 000€	3 687 921	3 161 545
TOTAL	45 459 441	45 461 006	47 390 240	43 959 800

2. Une attention accrue qui devra nécessairement s'intensifier

Les auditions menées par votre rapporteuse pour avis ont permis de constater que la contamination par le chlordécone est vécue comme un scandale par la population locale, qui demeure défiante envers l'action des pouvoirs publics. De fait, les recommandations alimentaires ou sanitaires existantes se heurtent aux habitudes traditionnelles et le sujet demeure largement tabou au sein de la population.

Si la reconnaissance du cancer de la prostate comme maladie professionnelle constitue indéniablement un progrès, la population exposée en dehors du cadre professionnel et les travailleurs agricoles se considèrent oubliés, voire lésés.

Votre rapporteuse pour avis considère ainsi qu'au-delà de la nécessité de mieux indemniser les victimes professionnelles, l'État doit consacrer son action à répondre à la psychose collective qui s'est emparée de ces territoires meurtris. La mise en place d'un guichet unique pour une simplification des démarches permettrait de lutter contre le non-recours, encore trop répandu.

En outre, votre rapporteuse considère qu'il est de la responsabilité de l'État d'investir dans la recherche scientifique sur le chlordécone, d'une part concernant la recherche médicale sur les impacts du chlordécone sur la santé et sa part attribuable dans les pathologies qu'il peut occasionner, d'autre part, s'agissant de la recherche dans les techniques de dépollution.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

M. Stanislas Bourron, directeur général

M. Bernard Delcros, sénateur du Cantal

M. Richard Capel, maire de Boulin

M. Loïc Riffaut, vice-président de la communauté de communes des vallées des Gaves

Intercommunalités de France*

Mme Isabelle de Waziers, vice-présidente de la communauté de communes Somme Sud-Ouest

M. Clément Baylac, conseiller « Économie et attractivité »

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

Association des petites villes de France

M. Francisque Vigouroux, maire d'Igny et secrétaire général adjoint de l'association

Mme Marie Coulet, conseillère de l'association

Collectif des ouvriers agricoles et de leurs ayants droit empoisonnés par les pesticides (COADEP)

M. Yvon Serenus, président

Mme Cannelle Fourdrinier, coordinatrice de la commission juridique

Agence de l'eau Loire-Bretagne

M. Martin Gutton, directeur général

Table ronde des acteurs associatifs et lanceurs d'alerte sur les algues vertes

M. Pierre Jolivet, réalisateur

M. Jean-Yves Piriou, président de France Nature Environnement Bretagne*

M. Arnaud Clugery, directeur et porte-parole de l'association Eau et rivières de Bretagne

**Table ronde dédiée aux actions relatives au chlordécone
menées en Martinique et en Guadeloupe**

Mme Edwige Duclay, directrice de projet « Coordination du plan chlordécone IV »

M. Jacques Rosine, coordinateur des actions « Chlordécone » de Santé Publique France

Mme Alima Marie-Malikité, directrice de cabinet du directeur de Santé publique France

M. Jean-Luc Volatier, adjoint au directeur « Observatoires, données et méthodes » de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

M. Matthieu Schuler, directeur général délégué du pôle « Sciences pour l'expertise » de l'ANSES

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mission interdépartementale et régionale sur l'eau (MIRE) de la région Bretagne et DREAL Bretagne.

Association des maires de France

PROJET