



N° 3365

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME V

POLITIQUE DES TERRITOIRES

**AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ; INTERVENTIONS
TERRITORIALES DE L'ÉTAT ; INFORMATION GÉOGRAPHIQUE
ET CARTOGRAPHIQUE**

PAR M. JACQUES LE NAY,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »	9
A.— UN PROGRAMME ATYPIQUE, AU SERVICE D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES POLITIQUES TERRITORIALES	9
B.— LES LEÇONS DE L'EXECUTION 2006	10
C.— L'EVOLUTION EN 2007 DES DIFFERENTES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'ETAT RETENUES DANS LE PROGRAMME.....	12
1. Une évolution marquée par une forte progression des crédits extra-budgétaires.....	12
2. La nécessaire montée en puissance du PEI Corse	14
3. Les autres plans interministériels	16
II.— LE PROGRAMME « INFORMATION GEOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	18
A.— UNE REFORME DE L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME QUI LEVE LES AMBIGUITES SUR LA DEFINITION DE LA POLITIQUE GEOGRAPHIQUE	18
B.— L'IGN A L'HEURE DE LA REVOLUTION NUMERIQUE	20
III.— LE PROGRAMME « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE » : UN BUDGET ANCRE DANS UNE LOGIQUE DE PROJET	23
A.— UN PROGRAMME QUI NE RETRACE QUE PARTIELLEMENT L'EFFORT CONSENTI EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	25
B.— UNE SITUATION FINANCIERE ASSAINIE, UN BUDGET REALISTE.....	26
C.— UNE PRIORITE DONNEE A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES.....	29
1. Pôles de compétitivité : une dynamique partenariale enclenchée, des procédures simplifiées.....	30
2. L'accompagnement des mutations économiques : une mission renforcée pour la DIACT	33
3. Aides aux entreprises : une nouvelle prime à l'aménagement du territoire plus ciblée.....	37
4. Un soutien à l'AFII renforcé, des relations avec les agences de développement économique clarifiées	41

D.— ...QUI N'EXCLUT PAS UNE POLITIQUE DE COHESION TERRITORIALE ACTIVE.....	43
1. Les pôles d'excellence rurale : l'innovation au service des campagnes.....	44
2. Le volet territorial des contrats de plan et des contrats de projets : un soutien indispensable à la dynamique des pays et des agglomérations et à l'action des parcs naturels régionaux.....	45
3. La labellisation, gage de qualité de nouveaux services publics mutualisés et polyvalents.....	47
E.— LES GRANDS PROJETS INTERMINISTERIELS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	49
F.— L'ACTION « PILOTAGE ET ETUDE » : UNE CLARIFICATION DES MISES A DISPOSITION.....	50
IV.— LA RESORPTION DE LA FRACTURE NUMERIQUE, UN ENJEU CRUCIAL POUR L'ATTRACTIVITE DE NOS TERRITOIRES.....	50
A.— LE HAUT DEBIT POUR TOUS : A QUELLES CONDITIONS ?	51
1. La couverture du territoire par les technologies filaires atteint aujourd'hui ses limites	51
2. Le recours aux technologies hertziennes, une nécessité pour les zones blanches	52
3. Un accompagnement financier public indispensable pour atteindre les 100 %.....	53
B.— L'ACCELERATION ATTENDUE DE LA COUVERTURE EN TELEPHONIE MOBILE SE CONFIRME, GRACE A UNE FORTE PRESSION SUR LES OPERATEURS	56
C.— POUR UN DEPLOIEMENT EQUITABLE DE LA TELEVISION NUMERIQUE TERRESTRE	59
V.— QUEL AVENIR POUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?	60
A.— DES CONTRATS DE PLAN AUX CONTRATS DE PROJETS.....	61
1. Une exécution finalement satisfaisante des CPER 2000-2006 grâce à un effort exceptionnel consenti en matière de transports	61
2. Des nouveaux contrats de projets Etat-Régions plus réalistes et recentrés sur des objectifs stratégiques.....	64
B.— UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COHESION EUROPEENNE EN PHASE AVEC LA STRATEGIE DE LISBONNE	67
1. Premier bilan de la programmation des fonds structurels sur la période 2000-2006 : un risque de dégage­ment d'office écarté, un effet levier important.....	67
2. Le maintien d'une programmation conséquente pour la période 2007-2013, axée sur la compétitivité et l'innovation	68
EXAMEN EN COMMISSION	71

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique de l'aménagement du territoire se trouve cette année à la croisée des chemins. L'année 2006 aura permis de lever un certain nombre d'incertitudes ou d'hypothèques pesant sur les principaux instruments de cette politique. À l'échelon européen, l'enveloppe consacrée à l'objectif 2 au sein de la nouvelle politique régionale européenne n'a finalement pas servi de variable d'ajustement lors des négociations sur les perspectives financières 2007-2013 et la France continuera à bénéficier très largement des fonds structurels, dans un cadre certes recentré sur la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne. De même, la prime à l'aménagement du territoire, qui aurait dû disparaître en 2007 dans la première version des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, est finalement pérennisée, même si elle sera beaucoup plus ciblée dans le cadre de son nouveau régime juridique.

À l'échelon national, les moyens exceptionnels apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) grâce à la privatisation des sociétés d'autoroute, qui s'élèvent à 1,5 milliard d'euros, permettent un rattrapage du retard considérable pris en matière d'infrastructures dans l'exécution des contrats de plan et une clôture de ceux-ci à l'échéance prévue, c'est-à-dire au 31 décembre 2006, avec un taux d'exécution qui devrait être satisfaisant. Le taux d'exécution prévisionnel à fin 2006, qui s'élève à plus de 81 %, est ainsi supérieur à celui de la génération précédente à échéance identique, alors que les engagements inscrits dans la génération actuelle des contrats de plan sont beaucoup plus ambitieux. Le gouvernement a cependant souhaité prolonger d'un an le volet territorial, qui concerne directement le programme « Aménagement du

Territoire», afin de ne pas pénaliser la dynamique des contrats de pays et d'agglomération qui ne s'est enclenchée que tardivement, mais tout en laissant la faculté de signer un tel volet dans les nouveaux contrats de projets dès le 1^{er} janvier 2007, afin d'éviter un trou dans le financement de nouveaux projets dans certaines régions.

Ces incertitudes levées, la mission « politique des territoires » s'inscrit en 2007 dans le cadre général du lancement de deux nouvelles programmations allant jusqu'à 2013, l'une à l'échelon communautaire et l'autre nationale (nouveaux contrats de projets) s'articulant désormais toutes deux autour de la compétitivité, de l'innovation et du développement durable, ainsi que dans celui de la mise en œuvre du nouveau régime de la prime à l'aménagement du territoire. 2007 sera également une année charnière pour le programme « information géographique et cartographique » de cette mission pour d'autres raisons : des négociations sont actuellement en cours sur le contenu du contrat d'objectifs et de moyens 2007-2010 et le référentiel à grande échelle, future carte numérique couvrant l'ensemble du territoire français, devrait être disponible à la fin 2007.

Année charnière, 2007 sera aussi une année de vérité avec une remise à plat des flux financiers : après une hausse significative de 11 % en 2006 par rapport à 2005, les crédits de paiement (CP) du programme « aménagement du territoire » continueront de progresser de plus d'1 % en 2007, tandis que les autorisations d'engagement sont revues à la baisse de 20 % pour pouvoir résorber la dette du FNADT. 100 millions d'euros de crédits de paiement devraient également être inscrits en loi de finances rectificative pour apurer ce passif. La négociation des contrats de projets se fait également sous le sceau du réalisme et de la volonté de respecter les engagements donnés : au lieu de céder à la tentation des effets d'affichage, le gouvernement a proposé des engagements qui n'épuisent pas les capacités d'investissements annuelles des ministères, tout en laissant la porte ouverte le cas échéant à la prise en compte de projets structurants répondant à de fortes spécificités régionales et dépassant le périmètre initial du champ de négociation.

Ce réalisme n'empêche pas la prise en compte de priorités très fortes comme l'accent donné à la nouvelle dimension économique de l'aménagement du territoire à travers la hausse des crédits consacrés à l'attractivité et à la compétitivité dans le programme « Aménagement du Territoire ». Cette nouvelle orientation permet de donner à chaque territoire les moyens de valoriser ses atouts propres sans tomber dans la logique d'un assistanat qui alimente sous perfusion un territoire sans lui donner réellement de perspectives d'avenir. Le succès des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale est à cet égard révélateur : 6 pôles de compétitivité ont été labellisés dans le Nord-Pas-de-Calais, région plutôt connue pour les désastres industriels qu'elle a connus ; de même, le bassin d'emploi d'Angers, qui, confronté il y a quelques années à la fermeture d'ACT, a bénéficié d'un contrat de site, abrite désormais le pôle à vocation mondiale « Végétal Spécialisé ». Dans ce contexte, la résorption de la fracture numérique est cruciale, si l'on veut donner à chaque territoire les moyens de pouvoir être attractif

et votre rapporteur consacrera une partie thématique de son avis à cette problématique, même si elle déborde du cadre étroit des crédits consacrés à la mission « Politique des Territoires ».

I.— LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »

A.— UN PROGRAMME ATYPIQUE, AU SERVICE D'UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES POLITIQUES TERRITORIALES

Composé d'une addition de plans interministériels à échelle régionale ou interrégionale, mettant en œuvre des enjeux de portée nationale, le programme « interventions territoriales de l'Etat » (PITE), géré par le ministère de l'intérieur pour le compte du Premier ministre, est un programme atypique visant à transcender la verticalité liée à la LOLF et à aboutir à des visions transversales que ne permettent pas les systèmes d'information actuels. Il répond en effet à la problématique des relations entre les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) situés dans les différents services extérieurs et les préfets, c'est-à-dire à la question de la conciliation de programmes verticaux ministériels avec le principe de déconcentration de l'Etat selon une logique territoriale et horizontale. Le rôle du préfet de région comme gouverneur de crédits et responsable d'une action y est consacré, limitant ainsi le risque de programmes verticaux définis par les administrations centrales.

Le PITE déroge ainsi sur plusieurs points aux caractéristiques habituelles des programmes dans la nouvelle nomenclature issue de la LOLF :

- son élaboration est déconcentrée et interministérielle : c'est aux préfets de région qu'il revient de proposer des actions après consultation du comité de l'administration en région ;

- ses ressources budgétaires sont prélevées sur les programmes des différents ministères et rendues fongibles ;

- cette fongibilité des crédits ministériels est toutefois limitée au périmètre de chaque plan d'action interministériel, c'est-à-dire de chaque action. A chaque action correspond un budget opérationnel de programme, dont le responsable est le préfet de région. Ce dernier aura toute liberté pour adapter l'organisation financière de son BOP en unités opérationnelles aux besoins d'exécution de son action ;

- il s'agit d'un programme sans crédits de titre 2 ni plafond d'emplois : la masse salariale des personnes œuvrant à ces actions interministérielles n'est pas prise en compte ;

- le pilotage obéit à des règles particulières : le responsable du programme, le secrétaire général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, assume la responsabilité de sa gestion tandis qu'un ministère désigné référent est le responsable politique de chaque action (par exemple, le ministère de l'écologie pour le programme « marais poitevin ») ;

— l'inscription d'une action dans le PITE est nécessairement limitée dans le temps, puisqu'elle correspond à la réalisation d'un programme gouvernemental précis et non à une politique publique. Le contenu du PITE variera donc en fonction de l'avancement des actions et de l'apparition de nouveaux projets.

Ces particularités sont destinées à la raison d'être du PITE : il s'agit d'un outil budgétaire destiné à améliorer la gouvernance territoriale d'un plan d'action nécessitant un haut degré d'intégration interministérielle. Chacun de ces programmes interministériels dispose d'une ligne budgétaire individualisée où la fongibilité des crédits des différents ministères est assurée : il en ressort à la fois une lisibilité accrue, de nature à améliorer le suivi de l'exécution du programme, et davantage de souplesse de gestion, permettant une meilleure allocation des ressources et des décisions plus rapides. À titre d'exemple, l'action « filière bois » s'appuie sur la participation de 10 ministères et met en œuvre des crédits issus de 14 programmes LOLF ! Comme l'a souligné lors de son audition Mme Bernadette Malgorn, secrétaire général du ministère de l'intérieur, qui fut responsable jusqu'en juin 2006 de l'action « Restauration de la qualité de l'eau en Bretagne » dans ses anciennes fonctions de préfet de région, le PITE constitue une réponse intéressante à l'éparpillement des lignes de crédits et à la multiplication des échelons d'ordonnement des dépenses. Enfin, cette particularité de gestion renforce la coordination interministérielle de ces programmes. Mme Bernadette Malgorn a ainsi indiqué que l'inscription dans le PITE du plan de restauration de la qualité de l'eau en Bretagne avait facilité la mobilisation des multiples acteurs chargés de la police de l'eau (services vétérinaires, conseil supérieur de la pêche, etc.) et des crédits correspondants, ce qui a permis d'atteindre rapidement un meilleur taux de contrôle, point crucial dans le contentieux majeur opposant la France et la Commission européenne sur la question des nitrates. La mise en place du PITE pourrait ainsi faire économiser amendes et astreintes à notre pays. Votre rapporteur approuve cette expérimentation qui organise une fongibilité des crédits des différents ministères au sein d'un même projet : il l'avait en effet appelée de ses vœux à une plus grande échelle pour l'exécution des contrats de plan Etat-Régions lors du rapport d'information élaboré sur ce sujet dans le cadre de la délégation à l'aménagement du territoire en 2004.

B.— LES LEÇONS DE L'EXECUTION 2006

L'exécution 2006 a été marquée par quelques faits marquants, que votre rapporteur voudrait souligner. Tout d'abord, la mise en œuvre de plusieurs actions a été retardée par des difficultés comptables de reprises d'opérations antérieures relevant des programmes des ministères concernés : il s'agit du programme « Marais Poitevin », de l'action « filière bois », du « Plan Loire grandeur nature » et du « Plan Durance multi usages ». Il n'y a pas eu en effet de ligne directrice sur la reprise des antérieurs et la gestion des passifs a varié suivant les plans d'action et les régions. Or, dans certaines régions, les crédits correspondant à la couverture des engagements antérieurs à la mise en place du PITE n'étaient ni sur le BOP du programme ministériel contributeur ni sur le BOP du PITE, ce qui a conduit à des blocages comptables. Les problèmes de reprise des opérations antérieures ont

finalement été réglés pour l'action « Marais Poitevin » et le « Plan Durance multi usages » et le retard pris en matière de consommation des crédits devrait être rattrapé d'ici la fin de l'année. En revanche, la reprise de la dette devra être étalée dans le temps pour le « Plan Loire Grandeur Nature », la somme des AE non couvertes devant représenter 35 millions d'euros fin 2006, et l'action « filière bois » pour laquelle le montant des arriérés s'élevait à 18,6 millions d'euros fin 2005. Le principe d'un abondement en gestion du programme « Loire » a été acté pour régler le problème des arriérés et celui des dépenses liées à l'entretien du domaine public fluvial qui n'avait pas été pris en compte dans le projet initial de BOP : le ministère de l'écologie a d'ores et déjà transféré 2 276 898 euros en CP et a engagé auprès de la direction du budget la procédure de décret de transfert sur le PITE d'une somme de 1,8 million d'euros en AE et de 2,1 millions d'euros en CP pour le fonctionnement du domaine public fluvial. Ce cafouillage dans la gestion des opérations antérieures a pu conduire certaines collectivités locales, qui auraient dû être bénéficiaires de crédits d'intervention, à faire elles-mêmes l'avance des travaux ; cela a été le cas avec l'action « filière bois » et le « plan Durance multi-usages ».

Le taux de consommation des crédits en Alsace pour l'action « Bande Rhénane » était également inquiétant à la mi-2006 mais pour d'autres raisons. Un décalage se fait jour avec les prévisions initiales ; sans incidence sur les engagements, ce retard conduit en revanche à réduire les prévisions de consommation des crédits de paiement à fin 2006. Le retard constaté porte plus particulièrement sur l'opération de développement des terminaux conteneurs à Strasbourg et sur l'acquisition d'un bateau-pompe.

Enfin, un problème d'articulation de l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » avec les crédits de droit commun du programme « Accueil des étrangers et intégration » de la mission « Solidarité et intégration » conduit à l'inverse à un taux de consommation très élevé, l'enveloppe prévue dans le PITE ne semblant pas suffisante pour couvrir les besoins de toute l'année. En effet, le programme ministériel piloté par la Direction de la Population et des Migrations du ministère de la cohésion sociale fait traditionnellement l'objet d'une gestion en flux tendus. Cette pratique conduit à abonder en cours de gestion un programme généralement sous-doté, en fonction des flux de demandeurs d'asile, notamment par redéploiement. Cette pratique est systématique pour certaines rubriques : par exemple, la participation au financement du fonctionnement des plates-formes d'accueil se fait sur une base forfaitaire et au-delà de ce socle forfaitaire, il est alloué à chaque région des crédits complémentaires en fonction de son flux de demandeurs d'asile. Or, le préfet de la région Rhône-Alpes, en charge de l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » qui relève désormais d'une mission différente des crédits de droit commun de l'hébergement des demandeurs d'asile, n'a pas reçu de dotation complémentaire du ministère de la cohésion sociale, ce dernier estimant que la dotation prévue pour le PITE en LFI pour 2006 était une enveloppe globale et définitive. Le préfet de la région Rhône-Alpes ne peut pas non plus compter sur la mise en œuvre du principe de fongibilité, qui n'existe pas entre les différentes actions du PITE. Or, même si

l'accueil des demandeurs d'asile fait l'action d'un plan spécifique en Rhône-Alpes, il peut y avoir des besoins financiers supplémentaires liés aux flux de populations...

Pour votre rapporteur, cette situation souligne la nécessité d'inscrire dans le PITE des programmes qui soient réellement interministériels et ne dépendent pas pour la grande majorité de leurs crédits d'un seul ministère. En effet, si cette action avait été vraiment interministérielle, les besoins financiers supplémentaires nécessaires dans le domaine social auraient pu être répartis sur l'ensemble des ministères contributeurs et financés au moins partiellement par les dotations initiales des autres ministères globalisées au sein du BOP. L'inscription dans le PITE de l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » apparaît discutable : ce plan d'action ne se distingue pas par sa nature des interventions effectuées dans le cadre des crédits de droit commun de la mission « Solidarité et Intégration », d'autant plus que la régionalisation de l'hébergement des demandeurs d'asile, qui faisait l'originalité du programme en Rhône-Alpes, a été généralisée à l'ensemble du territoire. À l'inverse de l'action « qualité de l'eau en Bretagne » pour laquelle l'inscription dans le PITE peut laisser espérer à la France un montant d'astreintes plus réduit, l'inscription de l'action « accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » dans le PITE peut se révéler coûteuse pour les finances publiques : l'impossibilité de bénéficier de crédits supplémentaires pour accroître l'offre en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) va conduire l'Etat à payer en Rhône-Alpes des nuits d'hôtel, dont le coût unitaire est au final plus élevé !

C.— L'EVOLUTION EN 2007 DES DIFFERENTES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'ETAT RETENUES DANS LE PROGRAMME

1. Une évolution marquée par une forte progression des crédits extra-budgétaires

Le PITE sera doté en 2007 de 78,95 millions d'euros en AE, soit une baisse de 41,26 % par rapport à 2006, et de 68 millions d'euros en CP, ce qui équivaut à une baisse de crédits de l'ordre de 15,7 % par rapport à 2006. Ces fortes baisses ne sont qu'apparentes dans la mesure où il est impératif de prendre en compte les crédits extra-budgétaires qui acquièrent en 2007 une place très importante, dépassant même les crédits budgétaires en ce qui concerne les AE (progression de 42 millions d'euros en 2006 à 96 millions d'euros en 2007, à comparer aux 79 millions d'euros de crédits budgétaires). Il s'agit à la fois de rattachement par fonds de concours (principalement des crédits de l'AFITF), pour un montant de 82,51 millions d'AE et de 29,53 millions d'euros en CP, et de crédits d'opérateurs (agence de l'eau, ADEME, ANRU, centre national de développement du sport), qui représentent un total de 13 millions d'euros au bénéfice du seul programme d'investissement exceptionnel pour la Corse (PEI). L'intervention des crédits extra-budgétaires résulte de la mise en place d'opérateurs dédiés à certaines thématiques et non de mesures spécifiques au PITE. Ainsi c'est désormais l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui assure le financement des opérations

d'infrastructure contractualisées de l'Etat en lieu et place des crédits du ministère de l'équipement.

ÉVOLUTION DES CREDITS DU PROGRAMME « PITE »

Autorisations d'engagement	LFI 2006			PLF 2007			Évolution 2007/2006			
	2006 LFI AE	2006 Fonds de concours AE	2006 Total AE	PLF 2007 AE	2007 Fonds de concours AE	Opérateurs	2007 Total	Crédits budgétaires	Fonds de concours	Total AE
Le Rhin et la bande rhénane	2 915 643		2 915 643	625 000	2 000 000		2 625 000	-78,56%	Fonds à créer	-9,97%
Eau et agriculture en Bretagne	16 889 608		16 889 608	8 519 760			8 519 760	-49,56%		-49,56%
Plan Loire Grandeur Nature	16 422 297	14 200 000	30 622 297	15 040 000	11 600 000		26 640 000	-8,42%	-18,31%	-13,00%
Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	45 790 249	28 000 000	73 790 249	11 090 000	68 910 000	13 000 000	93 000 000	-75,78%	146,11%	26,03%
Filière-bois Limousin-Auvergne	9 330 357		9 330 357	5 145 300			5 145 300	-44,85%		-44,85%
Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin	5 762 756		5 762 756	4 800 000			4 800 000	-16,71%		-16,71%
Plan Durance multiusages	3 394 107		3 394 107	3 226 500			3 226 500	-4,94%		-4,94%
Accueil des demandeurs d'asile	33 891 236		33 891 236	30 500 000			30 500 000	-10,01%		-10,01%
Total	134 396 253	42 200 000	176 596 253	78 946 560	82 510 000	13 000 000	174 456 560	-41,26%	95,52%	-1,21%
Crédits de paiement	LFI 2006			PLF 2007			Évolution 2007/2006			
Actions	2006 LFI CP	2006 Fonds de concours CP	2006 Total CP	PLF 2007 CP	2007 Fonds de concours CP		2007 Total	Crédits budgétaires	Fonds de concours	Total CP
Le Rhin et la bande rhénane	1 887 915		1 887 915	525 000	1 130 000		1 655 000	-72,19%	Fonds à créer	-12,34%
Eau et agriculture en Bretagne	7 937 928		7 937 928	6 019 760			6 019 760	-24,16%		-24,16%
Plan Loire Grandeur Nature	6 788 736	4 100 000	10 888 736	12 722 000	10 200 000		22 922 000	87,40%	148,78%	110,51%
Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	17 947 928		17 947 928	8 246 148	18 200 000	13 000 000	39 446 148	-54,06%		119,78%
Filière-bois Limousin-Auvergne	4 687 859		4 687 859	5 098 950			5 098 950	8,77%		8,77%
Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin	5 521 754		5 521 754	2 925 000			2 925 000	-47,03%		-47,03%
Plan Durance multiusages	2 151 507		2 151 507	2 011 000			2 011 000	-6,53%		-6,53%
Accueil des demandeurs d'asile	33 819 346		33 819 346	30 500 000			30 500 000	-9,81%		-9,81%
Total	80 742 973	4 100 000	84 842 973	68 047 858	29 530 000	13 000 000	110 577 858	-15,72%	620,24%	30,33%

Source : Ministère de l'Intérieur

Toutes sources de financement confondues, le PITE bénéficie en AE d'une quasi-reconstitution globale de ses capacités d'engagement, autour de 174,5 millions d'euros (- 1 %), et les crédits de paiement augmentent de 30 % à 110,58 millions d'euros. Le PITE constitue par ailleurs une mosaïque d'actions très diverses qui répondent à une logique propre ; l'évolution prévue en 2007 est en fait liée à la montée en puissance du PEI Corse, qui voit croître ses moyens en AE de 26 %, et qui par son poids relatif (plus de 50 % du programme) compense la diminution des AE prévus pour les autres programmes (baisses allant de 5 à 50 %). Ces écarts sont plus atténués si l'on raisonne en crédits de paiement. Trois actions progressent : le PEI Corse et le Plan Loire, dont les volumes de CP font plus que doubler et l'action « filière-bois » qui bénéficie d'une augmentation de 9 % de CP. Les diminutions de CP qui affectent les autres actions sont moins marquées que pour les AE.

2. La nécessaire montée en puissance du PEI Corse

Votre rapporteur souhaite comme l'an dernier consacrer un paragraphe particulier au programme exceptionnel d'investissements (PEI) Corse, dans la mesure où le poids budgétaire de cette action est la plus conséquente du programme et conditionne donc son évolution dans son ensemble, mais aussi parce que ce programme faisait déjà l'objet dans le projet de loi de finances pour 2005 d'une ligne budgétaire unique gérée par le ministère de l'intérieur et permet donc les comparaisons les plus pertinentes.

Le PEI est un programme d'une durée de 15 ans pour un montant total de l'ordre de deux milliards d'euros, institué en faveur de la Corse par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, visant à combler les retards de développement de l'île par la remise à niveau des équipements publics structurants, l'Etat intervenant au taux maximum de 70 %. Une première convention d'application signée le 26 octobre 2002 entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse a fixé les grandes orientations et les masses financières de ce programme sur la période 2002-2006. Une deuxième convention d'application doit être conclue avant la fin de l'année pour permettre la poursuite du programme. Ce programme a connu un démarrage difficile, justifiant l'instauration d'une ligne budgétaire unique destinée à accélérer la mise en œuvre des opérations programmées. Depuis 2005, il semblerait que les paiements s'accélèrent enfin, traduisant ainsi la montée en puissance des réalisations concrètes du PEI. Le bilan de l'exécution de la première convention était le suivant en juillet 2006 (en millions d'euros) :

EXÉCUTION PEI CORSE

Montant total de la 1 ^{ère} convention	Participation de l'Etat prévue	AE programmées juillet 2006	AE déléguées	AE engagées	% AE engagées	AE restant à ouvrir	CP délégués	% CP délégués
462,93	308,34	275,99	193,59	171,78	55,7	114,74	60,10	19,5

Source : ministère de l'Intérieur.

Le montant des AE consacrées au PEI croît régulièrement depuis 2005, toutes sources de financement comprises : 67,46 millions d'euros en 2005 (abondement en gestion compris), 73,79 millions en 2006 et 93 millions en 2007. En revanche, les crédits de paiement avaient subi une forte baisse de 43 % en 2006, qui doit conduire à relativiser le caractère très spectaculaire de la hausse des CP constatée cette année (39,45 millions d'euros, + 120 %) ; cette hausse devra se confirmer si l'on ne veut pas avoir de décrochage par rapport au montant des opérations engagées et pouvoir faire face aux paiements.

Les crédits alloués au PEI en 2007 se décomposent de la façon suivante : aux crédits budgétaires (11,09 millions d'euros en AE et 8,25 millions d'euros en CP) viendront s'ajouter les crédits de l'AFITF rattachés par voie de fonds de concours (68,91 millions d'euros en AE et 18,20 millions en CP), cette agence prenant en charge l'ensemble des crédits d'investissement routier, ferroviaire et portuaire. En outre, d'autres opérateurs interviennent dans le financement des opérations inscrites du PEI pour un montant total de 13 millions d'euros :

– les opérations d'eau brute et d'eau potable sont désormais à la charge de l'agence de l'eau Rhône, Méditerranée, Corse, en application de l'article 121 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004, pour un montant de 8 millions d'euros ;

– les dépenses à finalité sportive seront prises en charge par le centre national de développement du sport à hauteur de 1 million d'euros, la LOLF ayant supprimé le compte d'affectation spéciale du fonds national pour le développement du sport ;

– les déchets relèvent de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (2 millions d'euros) ;

– la politique de la ville à la charge de l'ANRU à hauteur de 2 millions d'euros.

Les crédits budgétaires sont ventilés de la façon suivante entre les trois axes de la convention d'application : 4,1 millions d'euros d'AE et 4,4 millions de CP pour le renforcement des infrastructures de base (amélioration des établissements d'enseignement, traitement des eaux usées...), 6,78 millions d'euros d'AE et 3,74 millions de CP pour l'amélioration des services collectifs (centres hospitaliers d'Ajaccio et de Bastia, création d'une maison des syndicats à Bastia, développement des nouvelles technologies de l'information, réhabilitation du palais des gouverneurs de Bastia...) et 0,21 million d'euros d'AE et 0,100 million d'euros de CP au titre de la mise en valeur de l'espace régional (modernisation de certains équipements agricoles tels les abattoirs).

L'indicateur associé à l'action PEI corse dans le projet annuel de performance a été quelque peu modifié par rapport à l'an dernier pour tenir compte d'une partie des remarques formulées par votre rapporteur dans son avis. Il ne renseigne plus a posteriori sur les délais de réalisation des opérations ou

tranches fonctionnelles (qui peuvent être très variables d'une opération à une autre suivant leur nature), de surcroît sans aucune référence à l'échéancier prévu dans la convention d'application, mais porte désormais sur l'état d'avancement moyen des projets lancés 3 ans avant l'année considérée. Votre rapporteur regrette que l'intitulé de cet indicateur n'ait pas été changé pour autant et souligne la focalisation de cet indicateur sur l'état d'avancement des projets au cours de leur quatrième année d'existence, alors que ces projets peuvent avoir des durées très hétérogènes et des taux d'exécution théoriques au bout de trois ans par conséquent très divers. Enfin, il rappelle les biais liés à cet indicateur : on peut se demander si cet indicateur est réellement maîtrisable par l'Etat dans la mesure où ce n'est pas lui qui est maître d'ouvrage mais les collectivités territoriales de Corse (communes, départements, structures intercommunales). Par ailleurs, le respect des délais de réalisation ne permet pas d'évaluer l'impact de ce programme et donc de mesurer son efficacité (analyse des résultats obtenus au regard des moyens d'intervention engagés). Un autre indicateur pourrait par exemple mesurer l'amélioration de l'accessibilité aux différents équipements (santé, éducation...) induite par ce programme d'investissements ainsi que le rattrapage effectué en terme de développement économique.

3. Les autres plans interministériels

Les autres plans gouvernementaux à portée régionale ou interrégionale inscrits dans le PITE sont les suivants :

– L'action 1 « Le Rhin et la bande rhénane » vise à améliorer l'efficacité du transport fluvial et la maîtrise des risques liés aux inondations, à la sécurité de la navigation et à l'activité industrielle, à développer l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, à préserver la biodiversité et à développer les projets transfrontaliers. Un fonds de concours doit être créé en 2007 pour recueillir des crédits de l'AFITF à hauteur de 2 millions d'euros. En intégrant cet abondement par fonds de concours, les crédits destinés à cette action seront en baisse de 10 % en AE (2,625 millions d'euros) et de 12 % en CP (1,655 million d'euros). La cible 2007 prévue pour l'indicateur associé à cette action, qui est centré sur l'intermodalité dans les ports alsaciens, a été revue à la baisse, passant de 30 % dans le projet annuel de performance du PLF 2006 à 28 % dans le document budgétaire actuel. Cette révision à la baisse est sans doute liée au retard pris dans le développement des terminaux conteneurs.

– Justifiée par un contentieux en cours avec la Commission européenne sur les nitrates mettant en jeu des montants financiers importants, l'action 2 s'attache à améliorer la qualité de l'eau en Bretagne en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement. Cette action bénéficie de 8,52 millions d'euros en AE et de 6,02 millions d'euros en CP ; les fortes baisses constatées (-50 % en AE et -24 % en CP) sont liées à la fin du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole au 31/12/2006 (l'échéance initiale fixée au 31/12/2005 a été repoussée d'un an par le ministère de

l'agriculture), non compensée par le lancement d'une nouvelle politique de reconstitution des haies bocagères appelée « Breizh Bocage », qui n'a pas la même ampleur.

– Le plan Loire grandeur nature était l'un des trois grands programmes interministériels financés par les crédits contractualisés du FNADT (avec le Mont Saint-Michel et les conventions interrégionales de massif) et figurait jusqu'en 2005 dans les crédits du budget de l'aménagement du territoire. Ce plan vise à prévenir les risques d'inondation, à améliorer la gestion de l'eau et des espaces naturels et ruraux de la vallée, ainsi qu'à mettre en valeur le patrimoine naturel, culturel et paysager. Ce plan accuse une baisse notable du montant de ses AE (-13 % à 26,64 millions d'euros) mais bénéficie d'une augmentation très sensible de ses crédits de paiement (+ 110,51 %), augmentation indispensable au paiement des opérations déjà engagées.

– L'action « filière bois Auvergne-Limousin », qui a pour objectif de dynamiser la récolte forestière, de rechercher une valorisation optimale du bois et de favoriser la valorisation environnementale et touristique de la forêt. Elle bénéficie de CP en hausse de 8,77 % (5 millions d'euros) mais le montant des AE accuse une baisse sensible de 45 % à 5,145 millions d'euros.

– L'évolution des crédits du « plan gouvernemental sur le Marais Poitevin » est contrastée : cette action est touchée par la diminution de la contribution du ministère de l'agriculture et de la pêche, notamment en crédits de paiement, alors que la contribution du ministère de l'écologie est maintenue à un niveau équivalent à celui de 2006. Au total, l'action voit ses AE diminuer de 16,71 % à 4,8 millions d'euros et ses CP de 47,03 % à 2,925 millions d'euros.

– Le plan Durance multi-usages disposera de financements légèrement inférieurs à ceux de l'an dernier : 3,226 millions d'euros en AE (-4,94 %) et 2 millions d'euros en CP (-6,5 %).

– Les crédits de l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône Alpes » diminuent d'environ 10 % (30,50 millions d'euros en AP et CP) compte tenu de la baisse constatée du nombre de demandeurs d'asile. Votre rapporteur rappelle cependant que cette tendance peut s'inverser et qu'une marge de crédits supplémentaires aurait été sans doute utile, vu les difficultés rencontrées en 2006 pour abonder cette action en gestion par un décret de transfert.

II.— LE PROGRAMME « INFORMATION GEOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

A.— UNE REFORME DE L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME QUI LEVE LES AMBIGUITES SUR LA DEFINITION DE LA POLITIQUE GEOGRAPHIQUE

Indépendamment de la variation du montant de la subvention attribuée à l'Institut géographique national (IGN), le programme « information géographique et cartographique » du projet de loi de finances pour 2007 n'est plus tout à fait le même que celui présenté dans le projet de loi de finances pour 2006. Comme le rapporteur spécial de la Commission des finances, M. Louis Giscard d'Estaing, votre rapporteur s'était interrogé l'an dernier sur l'absence des crédits du conseil national de l'information géographique, instance consultative rattachée au ministère de l'équipement et chargée d'éclairer les choix du gouvernement en matière géographique, dans ce programme ainsi que sur le rôle qui était confié à l'IGN, à la fois unique acteur, seul opérateur et responsable de ce programme. Cette configuration soulevait des interrogations sur le positionnement de l'Etat dans la conduite et la définition de la politique publique d'information géographique, l'IGN apparaissant alors comme juge et partie, maître d'ouvrage et maître d'œuvre : en l'absence d'une véritable maîtrise d'ouvrage de l'Etat, l'IGN l'exerce par substitution, selon sa propre approche de l'intérêt général. L'Assemblée nationale, suivie en cela par le Sénat, avait alors adopté un amendement confiant au directeur de la recherche et de l'animation scientifique et technique du ministère de l'équipement la responsabilité du programme et ajoutant à ce dernier les crédits correspondant au conseil national de l'information géographique.

Cette modification, si elle peut apparaître purement formelle, change sensiblement les rapports entre l'IGN et l'Etat, qui devra désormais rendre compte de la politique d'information géographique menée au niveau national au-delà de l'exercice de son rôle de tutelle vis-à-vis de l'IGN, qui est un établissement public à caractère administratif. Une mission d'information géographique a ainsi été créée l'an dernier au sein du ministère de l'équipement, en liaison avec les ministères de l'écologie et de l'agriculture, qui a notamment vocation à assurer un suivi du contenu du site Géoportail (fonctionnalités, contenu éditorial...), nouveau canal de diffusion d'informations publiques sur une base géographique. Cette « révolution copernicienne » renforce aussi la position du ministère de l'équipement dans ses négociations avec l'IGN sur l'élaboration du nouveau contrat d'objectifs et de moyens, sur la période 2007-2010.

Le projet de loi de finances pour 2007 tire toutes les conséquences de cette nouvelle configuration souhaitée par le Parlement l'an dernier. Il comprend une dotation de 80 000 euros, en hausse de 31,6 %, destinée au conseil national d'information géographique, qui va notamment permettre à cette instance de répondre aux demandes croissantes sur les aspects réglementaires liés à

l'information géographique (diffusion des données, projet de directive européenne INSPIRE sur l'établissement d'une infrastructure européenne d'information géographique), et la subvention pour charges de service public de l'IGN, qui s'élève à 75,481 millions d'euros, avant déduction de la TVA contre 74,6 millions d'euros en 2006. Cette subvention est en hausse de 1,18 % en raison de l'intégration dans le périmètre du programme de crédits correspondant au compte d'affectation spéciale des pensions, mesure générale prise cette année pour la couverture des cotisations des personnels des établissements publics.

Cette subvention est exclusivement destinée à couvrir une partie des charges de fonctionnement et de personnel de l'institut (les dépenses de personnel représentent les 2/3 de son budget), l'établissement devant assurer comme l'an dernier ses investissements sur ressources propres, y compris pour ses besoins liés aux missions de service public. Un équilibre est progressivement trouvé entre la subvention pour charges de service public et le chiffre d'affaires commercial (52,74 millions d'euros en 2005) : l'activité commerciale a augmenté de 25 % entre 2003 et 2006 et le taux annuel moyen de ressources propres (calculé sur une moyenne de trois ans pour limiter l'incidence d'événements exceptionnels) est passé de 42 % à 48 % du budget total sur cette même période. Le cap symbolique des 50 % devrait être franchi en 2007 (prévision de 52 %).

	Unité	2003 Réalisation	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision	2007 Prévision
Ressources totales (moyenne sur 3 ans) de l'IGN	M€	110,95	113,27	115,87	122,1	130
Ressources propres (moyenne sur 3 ans)	M€	46,83	49,17	51,73	58,7	65
Taux annuel de ressources propres	%	42,2	43,4	44,6	48	52

La subvention est ensuite ventilée en comptabilité analytique entre les différentes activités de l'IGN qu'elles soient intégralement (enseignement, recherche, réseaux de géodésie-nivellement, prises de vue aériennes...) ou partiellement (entretien des fonds cartographiques, constitutions de bases de données...) subventionnées. En effet, le financement de l'IGN repose sur trois types de recettes : la subvention pour charges de service public, les recettes commerciales pures (opérations où l'IGN est en concurrence avec d'autres opérateurs privés comme la vente de cartes) et des recettes qui s'apparentent à des redevances pour les activités partiellement subventionnées, qui font l'objet d'une politique tarifaire. Derrière ce montage propre à la France, se cache une logique de recherche d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics : l'établissement ne disposant pas d'une recette constante assurée est incité à promouvoir la diffusion de produits dérivés de sa mission de service public. C'est parallèlement un moyen d'alléger le coût de ces activités pour les finances de l'Etat.

Pour 2005, la subvention de l'Etat, qui s'élevait à 66,9 millions d'euros, après reversement de la TVA, a été affectée de la façon suivante :

	SUBVENTION	TAUX DE SUBVENTION
BD Ortho	2,5	71,5%
BD Topo	11,2	71,5%
BD Alti	0,1	71,5%
BD Parcellaire	3,5	71,5%
BD Adresse	2,2	71,5%
sous total Référentiel Grande Echelle (RGE)	19,6	71,5%
Autres Bases de Données	0,8	50,5%
Fonds Cartographiques	6,8	72,9%
Réseaux	5,1	100,0%
Prises de Vues Aériennes	4,8	100,0%
Documentation	4,4	100,0%
Formation initiale	10,8	100,0%
Recherche et Développement	10,3	100,0%
total activités subventionnées	62,7	
subvention non ventilée	4,2	
Total subvention de l'Etat au compte de résultat 2005	66,9	

Sur les 4,2 millions de subvention non ventilée, 3,3 millions ont contribué à financer une partie des frais généraux communs à l'ensemble des activités de l'IGN. Le reste se retrouve dans le résultat opérationnel de l'exercice, ce qui a conduit une mission conjointe effectuée en 2005 par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le conseil général des ponts et chaussées à déplorer que « *l'organisation comptable séparant les activités de production et de commercialisation, censée interdire l'utilisation de la subvention dans le secteur concurrentiel, ne l'a pas empêchée dans les faits* » et que « *l'encaissement d'une subvention de l'Etat, supérieure chaque année au pourcentage contractuel des coûts à couvrir au titre des différentes bases de données, a conduit à en faire bénéficier le compte de résultat de l'institut, permettant en pratique d'équilibrer, et au-delà, une activité commerciale déficitaire* ». Cette mission préconise notamment d'affecter l'excédent à la couverture des coûts du référentiel à grande échelle (RGE) au-delà des 71,5 % prévus au titre du contrat signé avec l'Etat et la reprise de comptes complets par produits. Votre rapporteur se félicite que la question de la lisibilité de la comptabilité analytique soit l'un des enjeux de la négociation entre l'Etat et l'IGN et que le système actuel soit remis à plat pour y introduire plus de transparence.

B.— L'IGN A L'HEURE DE LA REVOLUTION NUMERIQUE

La réalisation manuelle des cartes, s'appuyant sur la technologie du dessin, a complètement été remplacée par un traitement entièrement numérique : la dernière carte manuelle a été réalisée il y a près de trois ans. Ce virage numérique se ressent aussi au niveau des recettes commerciales de l'établissement : les licences correspondant à la commercialisation des bases de

données croissent plus vite que le reste des recettes, les bases de données numériques et le RGE représentant plus de la moitié du chiffre d'affaires. Les cartes ne représentent plus que 13 millions d'euros de recettes, soit le quart du chiffre d'affaires, et l'évolution de ce poste de recettes devrait rester très plate en raison du développement des produits numériques. Il s'agit essentiellement de cartes de randonnée à grande échelle (1 :25 000), créneau sur lequel l'IGN ne rencontre pas de véritable concurrent. Les cartes routières représentent encore 2 millions d'euros de recettes mais ce marché devrait décliner avec le développement du GPS.

Cette révolution numérique a également des conséquences sur la structure du personnel de l'IGN. L'IGN a connu d'abord une forte décreue de ses effectifs dans les années 90, ceux-ci passant de 2200 personnes en 1986 à 1760 aujourd'hui, en raison des forts gains de productivité dans la cartographie. Mais ses effectifs se sont stabilisés depuis quelques années car il s'est engagé dans une nouvelle phase de constitution de bases de données. Ce n'est pas le niveau des effectifs qui a alors changé mais son profil : les ouvriers d'Etat partant à la retraite sont remplacés par des fonctionnaires, dont les compétences sont plus adaptées aux nouveaux métiers de l'IGN et dont le coût en termes de masse salariale est moindre pour l'IGN.

Le décret statutaire n° 2004-1246 du 22 novembre 2004 a désormais organisé la mission de production de l'IGN autour de la réalisation du référentiel à grande échelle, nouvelle carte numérique du territoire : *« l'Institut constitue et met à jour (...) un système intégré d'information géographique de précision métrique couvrant l'ensemble du territoire national, dénommé Référentiel à Grande Echelle, et composé de quatre bases de données, numérisées et interopérables correspondant respectivement aux éléments topographiques, orthophotographiques et parcellaires ainsi qu'aux adresses »*. L'atout majeur de cette base numérique sera sa possibilité de mise à jour en continu. Le RGE constituera un support très parlant pour l'information des citoyens car il offrira une vision immédiatement compréhensible du territoire grâce à l'orthophotographie (prises de vues aériennes orthorectifiées pour être superposables à une carte) et à l'information 3D contenue dans la composante topographique ; il constituera un élément de connaissance et de repérage des enjeux et contraintes pour les études de schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ou autres plans de déplacements urbains ainsi qu'un support visuel pour la compréhension de ces documents. L'IGN l'utilisera par ailleurs pour la rédaction semi-automatique de la carte de base au 1:25000, ce qui permettra de diminuer les coûts de mise à jour de cette carte.

Des objectifs ont été fixés avec l'Etat pour la réalisation et la disponibilité effective des quatre composantes du RGE et une évaluation au moins triennale de l'adéquation de la base aux attentes des utilisateurs est prévue. Le RGE doit être terminé fin 2007. La composante orthophotographique est disponible depuis 2005 et le rythme de mise à jour de cette composante sera quinquennal. La composante topographique disponible aux utilisateurs couvrirait au 31 décembre 2005 77

départements et 76 % du territoire. Ce niveau d'avancement laisse penser que l'engagement du contrat d'objectifs et de moyens, soit 100 % de la saisie fin 2006 hors Guyane, représentant une couverture de 92 % du territoire, sera respecté, sauf élément imprévisible dans l'exécution des travaux de sous-traitance actuellement en cours.

Les composantes parcellaire et « adresse » (points portant des adresses, obtenues à partir du fichier des propriétés bâties) qui sont associés au réseau routier de la composante topographique sont les moins avancées. La composante parcellaire, dont la constitution repose sur la convention de coopération entre l'IGN et la Direction générale des Impôts (DGI), couvrait au 31 décembre 2005 8 % du territoire mais les communes couvertes en 2005 (937 communes en mode vecteur, c'est-à-dire à partir du plan cadastral informatisé « vecteur », et 1005 communes en mode image, c'est-à-dire à partir du scannage de planches cadastrales) n'étaient pas encore disponibles à la diffusion. La production 2005 est inférieure aux prévisions en raison d'une part de livraisons de la DGI nettement inférieures aux besoins exprimés par l'IGN, d'autre part d'un décalage de deux à trois mois dans les échéances de livraison des quatre premiers lots de sous-traitance « image ». Même si tous les moyens ont été mis en œuvre en 2006 pour rattraper ce retard (lancement d'un lot supplémentaire en sous-traitance), un retard d'un à deux mois par rapport aux échéances prévues (60 % du territoire fin 2006) n'est cependant pas à exclure.

Votre rapporteur avait souligné l'an dernier au sujet de cette composante qu'il était indispensable que la phase de convergence entre l'IGN et le cadastre se poursuive, de telle sorte que les collectivités locales ne soient pas sollicitées par plusieurs services de l'Etat. En effet, certaines collectivités locales ont déjà financé la mise en place du plan cadastral numérique « vecteur » en signant des conventions avec la DGI. Votre rapporteur a été suivi en cela par la mission conjointe effectuée par l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et le conseil général des ponts et chaussées, qui s'est inquiétée de la coexistence de la BD parcellaire et du plan cadastral informatisé et a préconisé une interopérabilité conduisant le cadastre à adopter la représentation de l'IGN, tout en demeurant l'entité publique en charge de sa mise à jour. Cette recommandation semble suivie d'effet puisqu'un rapport IGN/DGI est actuellement en cours sur les modalités financières, techniques et juridiques d'un rapprochement entre la base parcellaire et le cadastre. Pour éviter les doublons et le gaspillage de fonds publics, le projet de loi de simplification du droit qui sera prochainement examiné par le Sénat permettra l'utilisation de la BD Parcellaire par la DGI pour ses applications foncières et fiscales. D'autre part, l'état d'avancement des bases de données parcellaire et « adresse » était conditionné à l'obtention d'une autorisation de la CNIL à la diffusion de ces deux composantes. Compte tenu du caractère très contraignant de la réponse de la CNIL, le projet de loi de simplification du droit permettra la diffusion de ces composantes sans indications nominatives. La BD « adresse » couvrait 45 départements au 31 décembre 2005, contre 10 en 2004, ce qui est conforme à l'objectif de couverture du territoire à hauteur de 70 % du territoire à fin 2006 ; cependant

l'absence d'autorisation de la CNIL n'a pas permis la diffusion de cette composante aux utilisateurs en 2005. Pour votre rapporteur, au-delà de l'état d'avancement de la réalisation du RGE, se pose aussi la question de la politique tarifaire qui sera adoptée : si l'on veut faire du RGE un véritable outil partagé de service public, il sera nécessaire de réfléchir aux conditions d'accès aux bases de données de l'IGN des collectivités locales de petite taille, qu'un tarif élevé et un formalisme des procédures risquent de décourager.

Le site « géoportail » doit désormais permettre la diffusion internet du RGE et devenir, grâce à la superposition des couches d'information de service public (exemple : zones inondables délimitées par les plans de prévention des risques) sur fond de carte numérique RGE, un nouveau mode d'accès à ces informations utilisant une approche géographique. Son lancement le 23 juin a été couronné de succès au-delà de toutes les espérances : la première semaine a été marquée par des embouteillages, avec 6 millions de tentatives de connexion par jour. L'accès au site a de nouveau été fluide le 1^{er} juillet et tous les problèmes ont été résolus dès le 14 juillet, grâce à la location de bande passante et à l'utilisation d'une technique permettant d'éviter un nouveau calcul pour des informations déjà demandées. Au mois de juillet, le site a connu 7,3 millions de visiteurs : par comparaison, la fréquentation du site des impôts n'a pas dépassé 6,6 millions de personnes au mois de mai. Votre rapporteur se félicite d'un tel engouement, qui témoigne d'une véritable réappropriation par les citoyens d'un service public qui prend une nouvelle dimension.

III.— LE PROGRAMME « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE » : UN BUDGET ANCRE DANS UNE LOGIQUE DE PROJET

Le programme « aménagement du territoire » retrace l'ensemble des crédits gérés par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) - qui a succédé le 31 décembre 2005 à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) – et concourant à l'aménagement du territoire. Son architecture a légèrement évolué par rapport à 2006 : les critiques faites par votre rapporteur sur le caractère hétéroclite de l'action 3 « Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels » ont été prises en compte et les crédits d'études rattachés à l'action soutien, désormais intitulée « Instruments de pilotage et d'étude ». Premier programme de la mission « Politique des Territoires » par son volume (49 % du total des crédits), il est doté de 317,2 millions d'euros en AE et de 300,2 millions d'euros en CP. Pour autant, malgré la mise en œuvre de la LOLF et le choix de créer une mission interministérielle intitulée « Politique des Territoires », il ne regroupe pas l'ensemble des crédits consacrés à l'aménagement du territoire.

	Dotation 2005		Dotation 2006		Dotation 2007		Evolution/2006 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 (Attractivité)	88,86	77,01	87,3	71,3	109,6	81,8	+25,5	+14,7
PAT	48	38,92	38	32	38	30,7	+0	+4
AFII	7,44	7,44	7,5	7,5	7,8	7,8	+4	+4
Subvention au réseau DATAR (Fnadf non contractualisé)	6,8	6,8	6,8	6,8	4,8	4,8	-29,4	-29,4
FNADT non contractualisé (contrat de site, pôles de compétitivité)	26,44	23,67	35	25	37	30	+5,7	+20
CPER	-	-	-	-	22	8,5	-	-
Fonctionnement Etudes	0,17	0,17	-	-	-	-	-	-
Action 2 (Développement & solidarité)	209,2	151,6	226,8 + 20 = 246,8*	153,8 + 20 = 173,8*	152,8	184,95	-38	6,4
CPER	163,67	110,21	150,5	113	62	87	-58,8	-23
Subvention au réseau DATAR (FNADT non contractualisé)	1,2	1,2	1,2	1,2	2,2	2,2	+83,3	+83,3
Assistance technique (FNADT non contractualisé)	4,9	4,9	4,0	4,0	5,5	5,5	+37,5	+37,5
FNADT non contractualisé	39,4	35,3	71	35,6	83,10	90,25	+17	+153,5
Action 3 (Grands projets interministériels)	35,5	27,6	55,1	37,6	37,88	16,5	-31,2	-56,1
CPER et PI	17,2	10,6	23,5	16,0	35,88	8,00	+52,6	-50
FNADT non contractualisé	14,75	13,5	28	18	2	8,50	-92,3	-52,8
Etudes	3,47	3,47	3,6	3,6	-	-	-100	-100
Action 4 (Pilotage et étude)	9,9	9,9	12,84	12,84	16,9	16,9	+1,3	+1,3
Personnel	6,0	6,0	8,94	8,94	9,3	9,3	+4	+4
Fonctionnement	3,9	3,9	3,9	3,9	3,5	3,5	-10,3	-10,3
Dépenses d'investissement	-	-	-	-	0,5	0,5	-	-
Etudes	-	-	-	-	3,6	3,6	-	-
Ensemble programme	343,4	266	402,2	295,7	317,55	300,17	-21	+1,5

* L'action 2 a été majorée de 20 millions d'euros au titre du plan d'urgence pour les banlieues au cours d'une seconde délibération lors du vote de la LFI 2006. Les informations disponibles ne permettent pas d'en détailler la ventilation.

A.— UN PROGRAMME QUI NE RETRACE QUE PARTIELLEMENT L'EFFORT CONSENTI EN FAVEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

En effet, d'autres crédits budgétaires relevant d'autres ministères et rattachés à différentes missions concourent aussi à cette politique et représentent dans le projet de loi de finances un montant global de 2373,59 millions d'euros en AE et 2459,08 millions d'euros en CP, qui apparaît en diminution par rapport en 2006 (2513,78 millions d'euros en AE et 2631,96 millions d'euros en CP). Selon les informations fournies à votre rapporteur, cet écart est principalement dû à l'absence d'informations sur les crédits de la politique de la ville qui figuraient jusqu'ici dans les programmes du ministère de la justice. Ces crédits budgétaires concernent notamment les crédits d'investissements des ministères consacrés aux contrats de projets Etat-régions ou au paiement du solde des opérations déjà engagées au titre des anciens contrats de plan.

Parmi ceux-ci figurent aussi les crédits correspondant à l'ex-FIATA (Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien) qui a été budgétisé en 2005, le soutien des lignes non rentables s'effectuant désormais à partir de crédits imputés sur le programme « Transports aériens ». Selon les informations figurant dans le « jaune » budgétaire « Aménagement du Territoire » annexé au projet de loi de finances pour 2007, « *la dotation prévue pour le projet de loi de finances pour 2007 au titre des lignes d'aménagement du territoire s'élèvera en crédits de paiement à 19,6 millions d'euros* », dans une logique de simple reconduction par rapport à 2006. Après les interruptions des liaisons Angers-Tours-Lyon et Epinal-Paris cette année, aucune nouvelle liaison ne devrait être prise en charge par l'Etat en métropole. La convention de délégation de service public relative à Angoulême-Lyon arrivera à échéance en mai 2007 et cette liaison ne sera sans doute pas éligible à un renouvellement de la participation financière de l'Etat compte tenu du trafic. Outre-mer, le réseau soutenu par l'Etat devrait cependant s'accroître avec l'ouverture de la liaison Cayenne-Saint Laurent du Maroni- Grand-Santi prévue le 1^{er} janvier 2007, la convention devant être signée fin 2006. Auditionné par votre rapporteur, M. Patrick Gandil, secrétaire général du ministère de l'équipement, a confirmé qu'il s'agissait « *d'assurer la pérennité des lignes existantes* » et indiqué qu'il était difficile parfois de trouver des compagnies aériennes volontaires. Selon les éléments indiqués par M. Jean-Yves Grosse, PDG de Régional, il semblerait que certaines compagnies hésitent à se porter candidates pour des liaisons étroites à faible trafic, dans la mesure où ces dessertes les obligent à avoir des avions adaptés et une flotte dès lors trop diversifiée. Alors que la croissance de l'activité régionale a pu s'appuyer sur la mode des jets de 50 places (Embraer 145 par exemple), la demande mondiale a évolué vers des avions de 70 à 100 sièges, le renchérissement du prix du pétrole pesant notamment sur les petits appareils de 50 à 70 places.

Par ailleurs, s'ajoutent à ces crédits des dépenses fiscales, pour un montant évalué à 879 millions d'euros pour 2007, identique à celui de 2006 ; ces

exonérations concernent particulièrement les zones de revitalisation rurale (ZRR) et dans les espaces urbains les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines (ZFU). La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a engagé une refonte des zonages en milieu rural en les unifiant (suppression à compter du 31 décembre 2006 des exonérations fiscales et sociales accordées dans les territoires ruraux de développement prioritaire), en prenant en compte les nouvelles données socio-économiques et en faisant de l'appartenance à une intercommunalité de projet un élément discriminant. Le nouveau dispositif, qui renforce substantiellement les soutiens économiques en faveur des zones de revitalisation rurale, a fait l'objet d'un décret en Conseil d'Etat publié le 22 novembre 2005. Sur la base de ce décret, les arrêtés du 30 décembre 2005 et du 6 juin 2006 sont venus constater les communes ainsi classées. Les 477 communes qui ne répondent plus aux critères de fragilité bénéficient d'une période de classement provisoire jusqu'au 31 décembre 2007 et celles qui répondent aux critères de fragilité mais ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre bénéficient d'un classement conditionnel jusqu'à la fin 2007. Au total, au 31 décembre 2005, ce sont 13 580 communes qui sont classées en ZRR, contre 11 688 précédemment. En ce qui concerne les espaces urbains, le gouvernement a décidé de prolonger le dispositif des zones urbaines sensibles qui devait s'éteindre en 2007. Les ZFU existantes sont reconduites jusqu'à fin 2011, avec des adaptations de périmètre pour 20 d'entre elles, et 15 nouvelles ZFU ont été créées le 29 juillet dernier.

Enfin, il faut désormais tenir compte de crédits extra-budgétaires venant de l'AFITF qui permettront de financer le plan « transports » du CIADT de décembre 2003 et à cet égard, votre rapporteur ne peut que regretter le manque d'éléments figurant dans le « jaune budgétaire », celui-ci apportant d'une façon générale peu d'éléments sur les fonds de concours attendus, hors fonds structurels européens.

B.— UNE SITUATION FINANCIERE ASSAINIE, UN BUDGET REALISTE

Le programme « aménagement du territoire » se caractérise en 2007 par une légère augmentation de 1,5 % de ses crédits de paiement, qui s'élèveront à 300,17 millions d'euros contre 295,7 millions d'euros en 2006, et par une baisse notable de 21 % de ses autorisations d'engagement, qui atteindront 317,55 millions d'euros contre 402,2 millions d'euros en 2006. Dans un contexte général de maîtrise des dépenses publiques, ces évolutions répondent au souci d'une meilleure gestion des deniers publics, en rapprochant le volume des autorisations d'engagement de celui des crédits de paiement, notamment dans le cadre de l'examen du caractère soutenable du budget initié par la LOLF. Elles doivent aussi être replacées dans une période plus longue et relativisées.

En effet, si le montant des crédits de paiement n'augmente que de 1,5 %, ce léger accroissement intervient après une progression plus significative de

11,2 % de CP par rapport à 2005, le gouvernement ayant notamment lors du vote de la loi de finances initiale pour 2006 abondé le programme « aménagement du territoire » de 20 millions d'euros supplémentaires. De même, le niveau des autorisations d'engagement, s'il baisse sensiblement, reste bien supérieur à celui prévu en 2004 (278,8 millions d'euros) et encore plus à ceux prévus dans les budgets élaborés sous la précédente majorité (269 millions d'euros en 2002), alors que ces budgets intégraient dans leur périmètre le plan « Loire Grandeur Nature », qui figure depuis le PLF 2006 dans le programme « Interventions Territoriales de l'Etat ». Cette évolution s'inscrit aussi logiquement dans le contexte de la prochaine clôture des contrats de plan Etats-Régions et du lancement progressif du volet territorial des futurs contrats de projets. A l'inverse des crédits de paiement, les autorisations d'engagement ont naturellement vocation à baisser à la fin d'une programmation pluriannuelle, la plupart des opérations étant déjà engagées et les travaux largement entamés. Le besoin de crédits est également inférieur à l'annuité théorique la première année du lancement d'une nouvelle programmation, qui monte généralement en puissance les années suivantes, les projets n'étant pas tous prêts à être lancés.

Cette évolution générale s'explique enfin et surtout par la volonté de résorber le passif du Fonds National d'Aménagement du Territoire, principal instrument financier à la disposition de la DIACT avec la Prime à l'aménagement du territoire. Ce fonds, qui résulte de la fusion de six fonds opérée par la loi dite « Pasqua » du 4 février 1995 et qui se décompose d'une section générale réservée au financement des opérations d'envergure nationale décidées en CIADT et d'une section locale, gérée de façon déconcentrée, elle-même sous-divisée en une part contractualisée (volet territorial des CPER, conventions interrégionales de massif, programmes interrégionaux) et d'une part libre d'emploi, représente 84 % du total des crédits du programme « aménagement du territoire » en CP (252,55 millions d'euros) et 82,6 % en AE (262,28 millions d'euros).

	budget Aménagement du territoire 2005		Budget Aménagement du territoire 2006		%		Budget Aménagement du territoire 2007		%	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PAT	48 000 000	38 000 000	38 000 000	32 000 000	-20,83	-15,79	38 000 000	30 700 000	0,00	-4,06
FNADT	281 870 000	214 695 000	347 800 000	247 200 000	23,39	15,14	262 280 000	252 550 000	-24,59	2,16
<i>CPER</i>	180 917 333	121 896 300	174 000 000	129 000 000	-3,82	5,83	119 880 000	103 500 000	-31,10	-19,77
<i>FNADT non contractualisé</i>	100 952 667	92 798 700	173 800 000	118 200 000	72,16	27,37	142 400 000	149 050 000	-18,07	26,10
Fonctionnement et études	7 500 000	7 500 000	7 500 000	7 500 000	0,00	0,00	7 600 000	7 600 000	1,33	1,33
<i>études et évaluation</i>	3 600 000	3 600 000	3 600 000	3 600 000	0,00	0,00	3 600 000	3 600 000	0,00	0,00
<i>fonctionnement</i>	3 900 000	3 900 000	3 900 000	3 900 000	0,00	0,00	4 000 000	4 000 000	2,56	2,56
Ensemble Programme	337 370 000	260 195 000	393 300 000	286 700 000	16,58	10,19	307 880 000	290 850 000	-21,72	1,45

Votre rapporteur avait signalé dans son avis de l'an dernier l'existence d'un passif lié au décalage ancien entre crédits de paiement et autorisations de programme. La dette exigible au titre du FNADT s'élevait au 31 décembre 2005 à 120 millions d'euros. Un travail de recensement des AP remontant à plus de deux ans et de l'état d'avancement des projets correspondants avait été demandé dès l'an dernier aux préfets par la DIACT pour examiner les possibilités de désaffecter certaines autorisations d'engagement, préfigurant d'une certaine manière le principe de dégagement d'office qui sera mis en œuvre pour les futurs contrats de projet.

Au cours de l'exécution 2006, le gouvernement a tiré toutes les conséquences de l'examen du caractère soutenable des budgets opérationnels de programme instauré par la LOLF, qui a laissé apparaître dans certaines régions un caractère excessif des engagements souscrits au regard des crédits de paiement disponibles. Tout d'abord, la DIACT a fait jouer la fongibilité des crédits en allouant des CP supplémentaires aux préfets de région en réduisant d'autant les crédits centraux. Une hiérarchisation des projets a été faite dans les régions pour ne pas pénaliser ceux cofinancés par les fonds structurels européens, qui en raison du principe d'additionnalité, pouvaient se voir remis en cause. La régulation budgétaire a été allégée : la réserve de précaution, qui s'élevait pour l'ensemble du programme à 19,1 millions d'euros en AE et à 13,8 millions d'euros en CP, a été à titre exceptionnel intégralement dégelée en mai 2006.

Ces mesures n'ont cependant pas suffi à résorber les écarts et à absorber les besoins spécifiques du FNADT. Un décret d'avance du 1^{er} août 2006 a ouvert 24 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires au profit du FNADT. Il sera complété par l'inscription en loi de finances rectificative (LFR) d'un montant de 100 millions de CP. Cette dernière annonce faite par le Premier ministre permettra de reprendre l'engagement de nouvelles opérations, là où il avait pu être suspendu faute de visibilité sur les CP disponibles, et d'accélérer le paiement des opérations déjà engagées, afin d'éviter des intérêts moratoires. Votre rapporteur salue la volonté du gouvernement de prendre à bras-le-corps le problème du passif du FNADT et surtout, par cet abondement significatif en LFR, de le traiter globalement et dans des délais raisonnables : derrière les crédits du FNADT, il y a des projets sur lesquels les collectivités locales se sont parfois déjà engagées et attendent des contreparties de l'Etat. Le vote définitif de la loi de finances rectificative n'intervenant que tardivement en fin décembre et la LOLF limitant désormais les reports à hauteur de 3 % des crédits d'un programme, il importe cependant que des mesures soient prises, à l'instar de celles prévues par exemple pour le financement du solde des opérations extérieures pour le ministère de la défense, pour permettre une consommation effective de l'intégralité de cette enveloppe.

Votre rapporteur souligne également que l'encours des autorisations d'engagement, évalué à plus de 800 millions d'euros, reste important et que l'effort de remise à niveau des crédits de paiement devra être poursuivi dans les prochaines années, si l'on ne veut pas mettre en difficulté collectivités et

entrepreneurs et décrédibiliser la parole de l'Etat. À cet égard, il paraît essentiel que l'allègement de la régulation budgétaire accordé pour l'exécution 2006 soit reconduit et que les crédits de paiement du FNADT soient « sanctuarisés » en 2007.

La diminution sensible des AE du programme « Aménagement du Territoire », et plus particulièrement celles correspondant au FNADT (-24 %), dans le projet de loi de finances pour 2007 relève donc d'une attitude réaliste sinon responsable, si l'on ne veut pas générer de dette pour l'avenir et d'effet « boule de neige ». Votre rapporteur souligne également que la mise en œuvre dans le cadre des futurs contrats de projet d'une clause de dégagement d'office au bout de dix-huit mois en cas de non-engagement d'une opération à hauteur de 10 % au moins contribuera à régler la question de la dette du FNADT et à mettre fin à la pratique conduisant à afficher des niveaux élevés d'AE, sans considération sur la probabilité d'obtenir les CP nécessaires quatre ou cinq ans plus tard.

Conforme à l'exigence d'une gestion rigoureuse des deniers publics, le programme « Aménagement du Territoire » met cependant en avant des priorités très fortes, liées à l'intégration d'une nouvelle dimension plus économique à la politique d'aménagement du territoire, conformément aux orientations voulues par le Premier ministre et à la fusion de la DATAR et de la mission interministérielle aux mutations économiques (MIME) au sein de la DIACT intervenue fin 2005. En effet, la mise en œuvre de réseaux de communication routiers et ferroviaires pour désenclaver les territoires, qui avait justifié la création de la DATAR en 1962, n'est aujourd'hui plus suffisante dans un contexte marqué par la mondialisation et une concurrence économique accrue : qui voudra se rendre sur un territoire, même mieux desservi, s'il n'a pas le potentiel nécessaire pour créer de la richesse et des activités nouvelles ? Aménagement du territoire et compétitivité économique sont donc intimement liés. Ce budget reflète aussi le passage d'une logique de guichet et « d'enveloppe » à une logique de projet, beaucoup plus dynamique et tournée vers l'avenir.

C.— UNE PRIORITE DONNEE A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES...

Les crédits de l'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires », qui vise aussi bien à soutenir les territoires les plus performants que ceux qui sont en pleine reconversion, augmentent de 25,5 % en AE, celles-ci passant de 87,3 millions d'euros en 2006 à 109,6 millions d'euros en 2007, et de 14,7 % en CP, ceux-ci s'élevant à 81,8 millions d'euros contre 71,3 millions en 2006. Cette action a vocation à regrouper les activités de la DIACT à caractère économique destinées à renforcer les atouts des territoires dans la compétition internationale : pôles de compétitivité, accompagnement des mutations économiques, aides aux entreprises dans certaines zones géographiques (prime à l'aménagement du territoire), soutien au réseau DIACT des agences de développement économique, projets à caractère économique des futurs contrats de projet. Elle contribue également à financer l'action de prospection des

investissements étrangers de l'Agence Française des Investissements Internationaux (AFII), dont la subvention pour charges de service public, égale à 7,8 millions d'euros, augmente de 300 000 euros par rapport à 2006 (4 %).

Outre l'augmentation de la subvention de l'AFII, la hausse des crédits de cette action est due à la forte progression des crédits consacrés à l'ingénierie et à l'animation des contrats de site et des pôles de compétitivité ainsi qu'à l'aide à l'investissement dans ces mêmes territoires (37 millions d'euros en AE, 30 millions en CP) et d'autre part à l'inscription de nouveaux crédits pour le financement de projets à caractère économique dans les futurs contrats de projet, l'attractivité en devenant un des axes prioritaires (22 millions d'euros en AE).

1. Pôles de compétitivité : une dynamique partenariale enclenchée, des procédures simplifiées

L'innovation et la recherche constituent pour les pays industriels confrontés à des concurrents disposant d'avantages en terme de coûts des facteurs essentiels de compétitivité ; cette prise de conscience avait conduit à l'adoption au niveau européen de la Stratégie de Lisbonne, fondée sur l'économie de la connaissance.

Inspirée tant par la réussite de plusieurs spécialisations territoriales sur des secteurs à haute valeur ajoutée (Silicon Valley aux Etats-Unis mais aussi aéronautique à Toulouse, « Cosmetic Valley » de Chartres), que par le concept de « clusters » (grappes d'entreprises) mis en avant par l'économiste Michael Porter ou les propositions de Christian Blanc dans son rapport au Premier ministre intitulé « Pour un écosystème de la croissance », la politique des pôles de compétitivité inaugurée lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 s'appuie sur la mobilisation au sein d'un espace géographique limité d'entreprises, d'unités de recherche et d'établissements d'enseignement supérieur autour d'un projet commun au caractère innovant, disposant d'une taille critique. Cette collaboration doit permettre l'apparition de synergies et favoriser le développement d'activités industrielles et de nouveaux emplois, en attirant de nouveaux partenaires grâce à une visibilité accrue. Elle est susceptible d'avoir aussi un effet d'entraînement sur l'économie régionale grâce aux externalités positives induites.

L'appel à projets pour la création des pôles de compétitivité avait suscité une mobilisation exceptionnelle des acteurs économiques et académiques avec 105 projets déposés. Le CIADT du 12 juillet 2005 avait pris acte de la qualité de cet engagement en labellisant 67 pôles de compétitivité et en doublant le financement prévu (1,5 milliard d'euros sur trois ans contre 750 millions), évitant ainsi le double écueil d'une sélectivité insuffisante, synonyme de saupoudrage, et d'un choix trop élitiste, décourageant les dynamiques territoriales. Ces pôles sont actuellement au nombre de 66 à la suite de la fusion des deux pôles mécaniques « Viameca », de la fusion des pôles « Vestapolis » et « Normandy Motor Valley » au sein du pôle « Mov'eo » et de la labellisation du pôle « Orpheme » consacré

aux pathologies émergentes et maladies rares, dans les régions Provence-Alpes-Côtes d'Azur et Languedoc Roussillon. La liste des pôles se répartit désormais entre 6 pôles mondiaux et 10 à vocation mondiale, qui bénéficient d'un soutien privilégié dans la mesure où ils ont accès aux financements de l'Agence pour l'Innovation Industrielle (AII) et à des crédits d'animation généralement supérieurs, et 50 pôles nationaux. De nouveaux dossiers de candidature à la labellisation, moins nombreux que les précédents, sont cependant actuellement en cours d'expertise. Votre rapporteur rappelle néanmoins que le nombre de pôles retenu est déjà important par rapport à celui des « clusters » existant dans d'autres pays occidentaux (Etats-Unis, Japon) et que la création de nouveaux pôles appelle un financement complémentaire proportionnel, si l'on ne veut pas remettre en cause les projets de R&D en cours de préparation dans les pôles existants.

Tous les pôles sont aujourd'hui opérationnels. La mise en place rapide des structures de gouvernance, souvent légères et dans lesquelles entreprises et centres de recherche doivent être majoritaires, a joué un rôle déterminant dans la phase de démarrage et le décloisonnement des différents acteurs. L'ensemble des contrats cadres, destinés à régir les relations du pôle avec l'Etat et les collectivités territoriales impliquées, a été validé en CIADT dès la fin 2005, ce qui montre la qualité du partenariat local qui s'est engagé autour de chaque pôle. Les pôles disposent d'un interlocuteur unique au niveau national, le groupe de travail interministériel, composé des représentants des différents ministères et organismes concernés, dont le secrétariat est assuré par la DIACT et la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les moyens financiers publics annoncés sont mis en place selon le rythme prévu et leur mobilisation fait désormais l'objet de procédures simplifiées, conformément aux attentes des industriels. L'accompagnement financier prévu pour les pôles de compétitivité, qui s'élève à 1,5 milliard d'euros sur trois ans (2006-2008), se décompose de la façon suivante, l'essentiel des crédits étant alloué au financement des projets de R&D, élément central de la dynamique des pôles :

– 36 millions d'euros pour l'animation des pôles, pris en charge par les ministères de l'industrie, de la défense, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire (3 millions par an via le FNADT) et l'agence nationale de la recherche. Votre rapporteur approuve à cet égard l'introduction d'un nouvel indicateur dans le projet annuel de performance relatif au taux de sélection des projets proposés par les pôles labellisés, qui permettra d'apprécier l'efficacité du rôle d'animation des pôles et de leur gouvernance attribué à la DIACT. En effet, cette dernière doit inciter les structures de gouvernance des pôles à présenter des projets mûrs et à mieux les présenter en fonction des critères retenus pour la procédure d'appel à projets.

– 1,4 milliard d'euros pour les projets de R&D, qui se répartissent en 600 millions d'euros de crédits budgétaires des différents ministères, 500 millions d'euros financés par les agences dédiées à la recherche et à l'innovation et

300 millions d'euros qui devaient correspondre aux exonérations fiscales et sociales pour les entreprises implantées dans les zones « recherche et développement » définies par décret en Conseil d'Etat.

– 100 millions d'euros pour le financement de projets d'autre nature.

Les crédits issus du programme « Aménagement du Territoire » représenteront dans le PLF 2007 28 millions d'euros, répartis entre 15 millions d'euros de « PAT-fléchée » et 13 millions d'euros de crédits du FNADT (dont 3 au titre de l'animation des pôles et 5 transférés au fonds de compétitivité des entreprises).

Une première évaluation menée au début de l'année 2006 a fait ressortir une certaine complexité du système de financement alors même que le nombre de projets à gérer allait considérablement s'accroître. De même, le dispositif de pilotage est apparu dans certains cas trop lourd. Le CIACT du 6 mars dernier en a tiré toutes les conséquences et décidé une simplification des procédures : regroupement au sein d'un fonds unique, le fonds de compétitivité des entreprises, de l'ensemble des crédits des ministères de l'industrie, de la défense, de l'agriculture, de l'équipement, de la santé et de l'aménagement du territoire destinés à financer les projets de la R&D, mise en place d'un dossier-type de demande de subvention et d'une procédure unique d'instruction, lancement de 3 appels à projets par an avec décision de principe donnée dans les deux mois suivant la date limite de dépôt des candidatures. Votre rapporteur s'interroge à cet égard sur l'absence de transfert en 2007 au fonds unique de 5 millions d'euros de crédits d'aides à l'investissement pour les pôles sur les 10 prévus dans le programme « Aménagement du territoire », si la logique du guichet unique est la voie privilégiée par le gouvernement.

Cette année, deux appels à projets ont eu lieu en février et mai, le troisième est actuellement en cours. La majorité des pôles ont généré des projets de qualité. Au total depuis le second semestre 2005, 165 projets, représentant un montant de dépenses de R&D de 1,8 milliard d'euros, ont pu être soutenus par l'Etat et les agences à hauteur de 540 millions d'euros (230 millions d'euros sur le budget de l'Etat, 200 millions d'euros de l'agence nationale de la recherche (ANR), 30 millions d'OSEO-ANVAR, 80 millions d'euros versés par l'agence pour l'innovation industrielle (AII) pour le projet « NanoSmart » du pôle Minalogic). Les collectivités locales ont indiqué leur intention d'abonder à hauteur de 103 millions d'euros les financements de l'Etat. Un premier bilan des projets de R&D des pôles souligne donc un effet de levier important de l'ordre de 1 à 3. De plus, 57 pôles ont vu d'ores et déjà au moins l'un de leurs projets retenu et financé. Les PME représentent 40 % des entreprises bénéficiaires des soutiens provenant du fonds unique. La ventilation des subventions accordées dans le cadre du fonds unique indique par ailleurs que les pôles mondiaux ou à vocation mondiale n'ont pas pâti du choix d'une labellisation large, comme certains pouvaient le craindre : par l'ampleur et la qualité de leurs projets, ils sont

surreprésentés dans l'attribution des subventions, les pôles mondiaux représentant 51 % du total et les pôles à vocation mondiale 20 %.

Par ailleurs, le dispositif d'exonérations fiscales et sociales instauré par l'article 24 de la loi de finances pour 2005 en faveur des entreprises implantées dans les zones de R&D des pôles, zonage faisant l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, a été vite perçu comme une source de complexité supplémentaire au regard des montants d'allègements et d'exonérations attendus. Il est donc en cours de simplification. Le coût global de ce dispositif avait été évalué à 300 millions d'euros sur trois ans, répartis en 160 millions d'euros au titre des exonérations fiscales et 140 millions pour les allègements de cotisations sociales. La présente loi de finances propose dans son article 51 de supprimer les allègements de charges, ceux-ci étant remplacés par des bonus pour les PME participant aux projets de R&D des pôles. Pour l'année 2006, les 28,5 millions d'euros prévus au titre des allègements de cotisations sociales ont été versés au fonds de compétitivité des entreprises, permettant ainsi le financement de projets de R&D supplémentaires. Une réflexion est en cours sur les exonérations fiscales zonées.

Le gouvernement entend également prendre en compte les autres enseignements des premiers retours d'expérience en incitant les pôles à se coordonner- le choix fait en faveur d'une labellisation large ayant parfois conduit à la création de pôles sur des thématiques proches-, et à développer des partenariats internationaux, afin d'accroître leur visibilité. Les appels à projet du fonds unique et de l'ANR doivent également être mieux coordonnés. L'accent sera mis aussi sur la mobilisation des financements et des compétences du capital risque et du capital investissement au service des pôles de compétitivité, au travers notamment des forums du financement de l'innovation et de la compétitivité organisés dans les régions. Il est également prévu que les pôles soient invités à mettre en place des procédures annuelles d'évaluation de leur fonctionnement, afin de pouvoir piloter en continu le dispositif. Votre rapporteur rappelle à cet égard que la loi de programme pour la recherche vient de créer une agence d'évaluation de la recherche, qui a notamment pour compétence d'évaluer les projets financés par l'ANR ; cette nouvelle instance indépendante pourrait sans doute être mise à profit pour renforcer l'évaluation des pôles de compétitivité.

2. L'accompagnement des mutations économiques : une mission renforcée pour la DIACT

Les évolutions économiques liées à la mondialisation et aux progrès technologiques ont parfois des conséquences particulièrement difficiles pour certains territoires, rendant indispensables un accompagnement des restructurations industrielles. Les CIADT des 13 décembre 2002 et 26 mai 2003 ont fixé les grandes lignes de l'action de l'Etat en la matière et proposé la mise en œuvre de contrats de site, nouvel outil de gestion concertée des sinistres économiques majeurs. Les derniers ont été annoncés lors du CIACT du 14 octobre 2005 : il s'agit du contrat de site de Laval, signé le 19 mai dernier et soutenu par l'Etat à hauteur de 2,95 millions d'euros, de celui de Romans, dans la Drôme, à la

suite de la crise du secteur de la chaussure, signé le 24 mars dernier avec une participation de l'Etat égale à 8,53 millions d'euros (dont 2,5 millions d'euros issus du FNADT, c'est-à-dire du programme « Aménagement du Territoire ») et de celui du bassin de Saint-Omer, suite à la restructuration des cristalleries d'Arc, qui a été signé le 15 décembre 2005 et prévoit un accompagnement financier de l'Etat équivalent à 12,5 millions d'euros (dont 2,5 millions au titre du FNADT). La méthodologie est la suivante : autour d'une architecture commune articulée autour de l'élaboration d'un diagnostic territorial et d'une stratégie de redéveloppement, de la mise en place d'un comité de site partenarial pour le pilotage des opérations et d'engagements contractuels pluriannuels, toute liberté est laissée aux partenaires locaux pour définir, avec l'appui de l'Etat, les mesures qu'ils souhaitent voir mises en œuvre dans le contrat. Si les contrats de site restent réservés aux territoires victimes des évolutions économiques les plus importantes et les plus brutales, leur méthodologie a été reprise dès 2004 pour l'élaboration de divers plans de revitalisation économique locale ou programmes d'appui regroupés sous le terme générique de contrats territoriaux. Un contrat a ainsi été signé le 3 juillet dernier à Chalon-sur-Saône à la suite des difficultés économiques de Kodak, l'Etat s'engageant à hauteur de 5 millions d'euros ; d'autres contrats territoriaux sont en cours de finalisation dans les bassins d'Ussel, dans la Corrèze, et de Saint-Dizier.

Trois ans après la mise en place des premiers contrats de site, on constate une forte augmentation ces derniers mois des demandes locales de soutien de l'Etat par des programmes territoriaux, pour lesquels la labellisation en « contrat de site » ou « contrat territorial » et la validation en CIACT sont espérées. Au total, à l'été 2006, ce sont 15 contrats de site et autant de contrats territoriaux qui ont été décidés en CIADT/CIACT, représentant un accompagnement financier global de 1061 millions d'euros, toutes sources de financement confondues. L'Etat participe à hauteur de 246,7 millions d'euros, soit 23 % du total. Un tiers de l'effort financier de l'Etat repose sur le seul FNADT section générale (79,6 millions d'euros) et si l'on ajoute les crédits déconcentrés du FNADT qui participent au financement des contrats, ce taux atteint près de 50 %. Cet effort conséquent qui pèse directement sur le programme « Aménagement du Territoire » mérite d'être souligné. Dans le projet de loi de finances pour 2007, il est prévu de consacrer 22 millions d'euros aux contrats de site pour l'engagement des décisions prises en 2006 et les années antérieures mais ce montant ne préjuge pas de décisions nouvelles qui pourraient intervenir en 2007 concernant de nouveaux sites (le CIACT du 6 mars 2006 a donné mandat à deux préfets pour préparer des diagnostics territoriaux à Saint-Dizier et dans le Pas-de-Calais, en vue d'éventuels contrats).

L'année 2006 coïncidant avec le terme des premiers contrats de site signés, une évaluation détaillée de chacun des contrats de site et territoriaux sera menée au second semestre 2006 par la DIACT. Ce bilan, qui selon votre rapporteur s'impose si l'on veut véritablement évaluer les résultats au regard des moyens engagés, viendra utilement compléter l'introduction d'un nouvel indicateur dans le projet annuel de performance mesurant le taux de réalisation des

objectifs de créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de site ou de territoires. En effet, selon la fiche de documentation de cet indicateur fournie à votre rapporteur, « *les contrats de site comptabilisés concernent ceux signés à partir du 1^{er} janvier 2006* » : il est donc normal que les taux prévisionnels affichés pour 2006 et 2007, respectivement 12 et 15 %, soient très éloignés de la cible de 80 % fixée pour 2009. Cette précision importante aurait d'ailleurs dû figurer dans le projet annuel de performances ! Si votre rapporteur ne dispose pas de chiffres précis sur les taux de reclassement ou le nombre d'emplois recréés dans tous les sites, il semble néanmoins que les contrats de site ou territoriaux aient réussi à engendrer une réelle dynamique de projet : le contrat de site d'Angers, seul clôturé à ce jour, a permis notamment à ce territoire de rebondir grâce à la mise en place d'un pôle de compétitivité à vocation mondiale, le « Pôle végétal spécialisé Anjou Loire ». Au début de l'année 2006, à Romorantin, autre ville ayant bénéficié d'un contrat de site fin 2003, 80 % des salariés reclassés ont retrouvé un emploi durable et 16 projets d'implantation d'activités ont été lancés, avec à la clef 950 créations d'emplois potentielles, dont 420 s'étant déjà concrétisées. Votre rapporteur souligne la nécessité de ne pas interrompre la surveillance de ces bassins d'emploi l'année suivant l'échéance finale du contrat : il importe en effet que les nouvelles activités créées soient des activités durables et que, par exemple, un territoire ne soit pas affecté quelques années plus tard par la délocalisation de centres d'appel venus s'implanter sur les friches industrielles. La nature des emplois créés est aussi importante que la nature des nouvelles activités et votre rapporteur approuve le choix de n'intégrer que des emplois durables en contrat à durée indéterminée dans l'élaboration de l'indicateur du projet annuel de performance consacré aux contrats de site et territoriaux.

La DATAR, devenue DIACT, a vu par ailleurs en 2006 sa mission d'accompagnement territorial des mutations économiques s'étendre au-delà de l'animation des contrats de site. La fusion de la MIME et de la DATAR au sein de la nouvelle DIACT le 1^{er} janvier 2006 a permis la création d'un pôle « mutations économiques » constitué d'une équipe interministérielle d'une douzaine de personnes au sein de cette nouvelle entité. Depuis sa mise en place et au-delà du rôle traditionnel d'animation des contrats de site, l'action de ce pôle a consisté à :

– organiser des réunions interministérielles hebdomadaires sur les mutations économiques centrées sur l'étude d'un bassin d'emploi fragilisé, l'examen d'un secteur (industrie papetière, logistique, automobile, aviculture, ameublement) ou d'un outil d'intervention, et donnant lieu à un suivi auprès des SGAR ou des préfets ;

– mettre en place une véritable animation territoriale : sensibilisation des services déconcentrés à la mise en place d'observatoires régionaux des mutations, remise à jour et extension du réseau des 22 chargés de mission « mutations économiques » auprès des SGAR, organisation d'un séminaire à Paris le 25 avril dernier ;

– mettre sur pied un accompagnement sectoriel : travaux sur la crise de la filière avicole, mise en place d'un accompagnement expérimental des mutations dans le secteur des équipementiers automobiles décidée lors du CIACT du 6 mars 2006 et d'ores et déjà mis en œuvre dans 7 régions ;

– apporter un appui méthodologique aux acteurs locaux : lancement d'un appel d'offres pour la mise en place en 2007 d'un système intégré d'information sur les mutations économiques, qui constituera un élément essentiel pour la remontée d'informations et l'anticipation ainsi que pour la coordination des actions engagées ; lancement en septembre d'une étude permettant d'améliorer les critères d'évaluation des contrats de site.

En 2007, seront mis en place plusieurs groupes de travail relatifs aux expériences de mutualisation de l'obligation de revitalisation du territoire mise à la charge des grandes entreprises (article L. 321-17 du code du travail), aux outils financiers de reconversion des territoires, à la reprise d'entreprises et aux mécanismes de responsabilité entre les sociétés-mères et leurs filiales. Des modules de formation seront également organisés en région, notamment sur la mise en œuvre de la loi de sauvegarde des entreprises, actuellement sous-utilisée.

Le pôle « mutations économiques » de la DIACT contribue également à l'établissement du programme du travail du Pôle interministériel pour la prospective et l'anticipation des mutations économiques (PIPAME), mis en place en mars 2006, et chargé de l'anticipation à moyen et long terme des évolutions sectorielles, technologiques, réglementaires et de leur impact sur les besoins de main-d'œuvre et les stratégies territoriales des entreprises. Votre rapporteur est quelque peu étonné à cet égard que la fusion de la MIME et de la DATAR, annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale en 2005, ne soit pas complète : les missions de veille de la MIME ont été confiées au PIPAME, tandis que ses missions d'accompagnement des mutations relèvent désormais de la nouvelle DIACT. Pour être efficace, l'action d'accompagnement doit pouvoir commencer 12 à 18 mois avant le déclenchement de la restructuration d'une entreprise et il n'aurait pas été illogique que ce soit la DIACT qui, au minimum, assure le secrétariat de la structure en charge de la veille des mutations économiques. Or, si la DIACT est représentée au sein du PIPAME, le secrétariat de cette nouvelle structure est assuré par la direction générale des entreprises du ministère de l'économie et des finances.

Votre rapporteur souligne aussi la nécessité de mieux associer l'AFII à ce nouveau dispositif d'anticipation des mutations économiques, si l'on veut intégrer en amont les stratégies des investisseurs étrangers. Il rappelle à cette occasion la proposition faite par Mme Clara Gaymard, lors de son audition l'an dernier en tant qu'Ambassadrice déléguée aux investissements internationaux, de réorienter l'observatoire des comportements des investisseurs, dont dispose l'AFII, vers un système d'alerte à deux ou trois ans des éventuels « désinvestissements ». Ce système d'alerte pourrait permettre de trouver des activités de substitution suffisamment à l'avance.

3. Aides aux entreprises : une nouvelle prime à l'aménagement du territoire plus ciblée

Créée en 1982, la PAT est une subvention d'investissement accordée par le ministre de l'aménagement du territoire, après consultation du comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA), aux entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont les projets peuvent entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Le décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 en a élargi le champ d'application en y intégrant les services et en abaissant le montant plancher d'investissements. Son fonctionnement avait fait l'objet de plusieurs critiques de la Cour des Comptes en 2001 : saupoudrage des crédits en l'absence de définition de critères clairs de choix, retards dans l'instruction des dossiers, absence d'évaluation des opérations et emplois créés. Ces critiques ont été largement prises en compte, tant en raison des améliorations apportées par la DIACT (mise en place en 2005 d'une application informatique spécifique, signature d'une convention avec la Banque de France pour la réalisation d'expertises financières des entreprises...) que par la rationalisation des crédits consacrés à la PAT intervenue depuis 2004 (67 millions d'AE en 2003 contre 38 millions en 2006), qui s'est traduite par une meilleure adéquation des crédits votés à leur consommation et à un recentrage sur les projets les plus structurants (le nombre moyen d'emplois par projet est passé de 68 en 2002 à 96 en 2005 ; il devrait atteindre 102 en 2006).

Les délais d'instruction des dossiers ont été aussi réduits ces dernières années, passant d'une moyenne de 93,5 jours en 2003 à 70,5 jours en 2005. Cette amélioration continue des délais ne s'est pas poursuivie au premier semestre 2006 pour une raison conjoncturelle liée à l'arrivée à échéance de la convention conclue avec la Banque de France et à la mise en place du nouveau marché public. Mais ce retard est en passe d'être rattrapé et le délai moyen d'instruction sur l'année 2006 devrait être comparable à celui de 2005.

Une évaluation de la PAT a par ailleurs été confiée en 2005 au cabinet Katalyse. Cette étude a souligné l'effet d'entraînement de la PAT sur les autres aides publiques : en moyenne 1 euro de PAT attribuée entraîne 4 euros d'aides publiques supplémentaires. Les effets d'aubaine semblent limités puisque cette étude estime que plus de la moitié des emplois créés dans le cadre des projets primés, soit 63 200 sur les 112 600 effectivement créés sur la période 1996-2004, n'auraient pas été créés par les entreprises si celles-ci n'avaient pas bénéficié de la PAT. Si l'on ne prend en compte que ces réelles créations d'emplois en excluant les effets d'aubaine, le ratio emploi/subvention s'établit à 10 000 euros par emploi créé. Par ailleurs, il résulte de cette étude qu'un projet sur 5 a été directement attiré en France par l'attribution de la PAT et des autres aides publiques. Le cabinet Katalyse propose cependant de faire évoluer quelque peu le dispositif pour tenir compte de l'intensification de la compétition mondiale et du renforcement des contraintes européennes pesant sur les aides d'Etat : mise en place d'un zonage plus concentré, assouplissement du dispositif permettant de moduler le montant de la PAT en fonction de l'enjeu du projet, encouragement des investissements

technologiques et de l'innovation... Ces recommandations confortent la stratégie de la DIACT de concentrer la PAT sur les projets les plus structurants : un soutien accru sera porté en 2007 aux grands projets internationalement mobiles et aux PME industrielles à des étapes clef de leur développement.

En 2007, les crédits de la PAT seront stables à 38 millions d'euros en AE, les crédits de paiement diminuant de 4 % par rapport à 2006 à 30,7 millions d'euros. La diminution des crédits de la PAT intervenue depuis 2004, justifiée par la volonté d'aligner les crédits votés sur ceux réellement consommés les années précédentes, n'a pas eu d'effet négatif sur les engagements en raison de la réaffectation possible de crédits repris sur des dossiers abandonnés ou réalisés à un montant inférieur à celui prévu à l'origine. Le passage en mode « LOLF » a cependant conduit à consommer dès le début de l'année 2006, avant toute nouvelle programmation, 4,9 millions d'AE pour des décisions prises en fin d'année 2005 et pour lesquelles la DIACT ne disposait pas en retour de la convention signée par l'entreprise, qui seule vaut acte d'engagement. Outre la réaffectation possible de crédits repris sur des dossiers abandonnés, le principe de fongibilité devrait permettre de faire face à ce report de charges, qui devrait être encore plus important entre 2006 et 2007, en raison de la reprise économique et de l'anticipation par les entreprises de la fin du régime PAT actuel. 14 millions d'AE sont prévus au titre de ce report dans le projet de loi de finances pour 2007.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA PAT

(en millions d'euros)

	2001		2002		2003		2004		2005		2006 (31/07/06)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AE	CP
Loi de Finances	60,98	45,73	66,32	60,98	67,00	45,00	50,00	40,00	48,00	38,92	38,00	32,00
Annulations	-114,19	0,00	-0,35	-5,00	-20,10	-43,00	-15,14	-3,08	-24,00	-13,65		
Transferts											-1,90	-1,60
Report de l'année antérieure	159,42	18,88	21,03	11,65	22,69	30,77	45,56	0,68	40,86	0,05		
Dotation globale disponible	106,21	64,62	87,00	67,63	69,58	32,78	80,42	37,60	64,86	25,32	36,10	30,40
Consommation globale	85,18	52,97	64,31	36,86	23,81	32,08	39,56	37,55	19,55	25,27	16,22	12,96
Total des reports	21,03	11,65	22,69	30,78	45,78	0,70	40,86	0,05				
Taux de consommation (en %)	80,20	81,97	73,92	54,50	34,22	97,86	49,19	99,85	30,14	99,80	44,93	42,63

Source : DIACT.

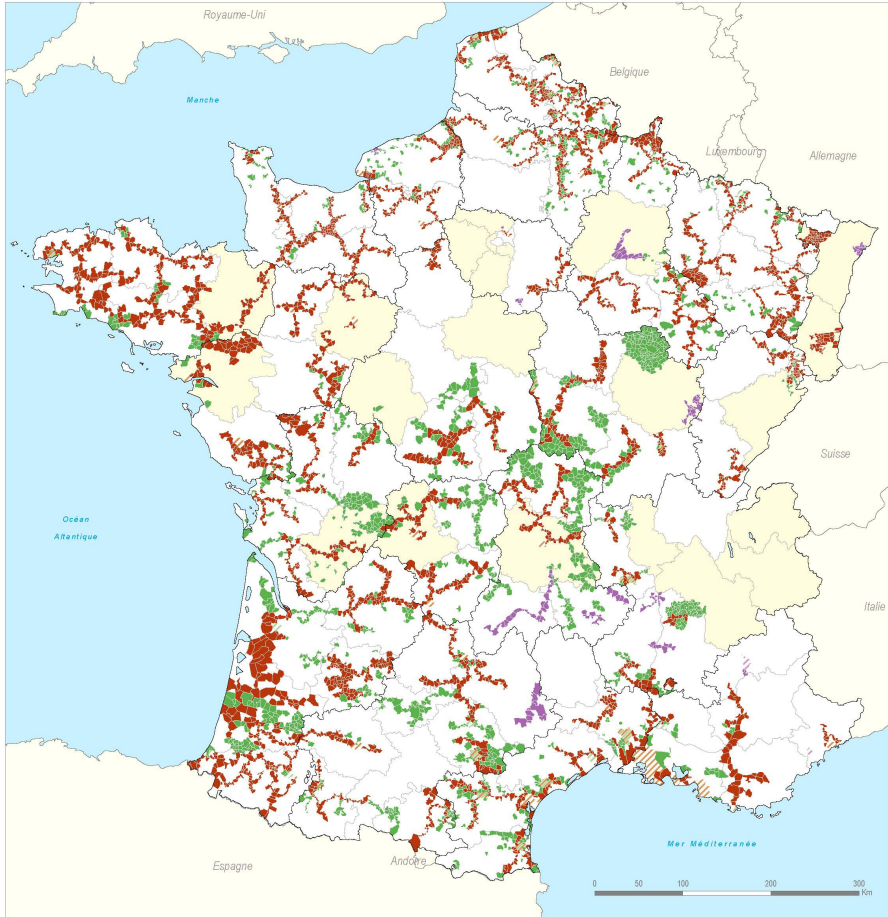
Les crédits demandés pour la PAT dans le projet de loi de finances pour 2007 ont été estimés en tenant compte du nouveau régime d'aide qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier prochain en raison de l'adoption au niveau communautaire de nouvelles lignes directrices sur les aides à finalité régionale le 21 décembre dernier. Votre rapporteur rappelle à cet égard que la PAT en l'état initial des propositions de la Commission européenne avait vocation à disparaître en 2007,

puisque ne figurait plus que la possibilité d'allouer des aides dans les régions en retard de développement (article 87.3.a du Traité) dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Le gouvernement français, soutenu en cela par le Royaume-Uni, l'Autriche et l'Allemagne, a finalement obtenu un infléchissement notable de la Commission : le zonage actuel de l'article 87.3.c du Traité (« zones en difficulté »), qui correspondait au zonage de la PAT « Industrie », est maintenu dans son principe mais la population éligible est diminuée de moitié, passant de 34 % pour la France à 15,5 %. Il a également obtenu un mécanisme de transition sur 2007-2008 pour certaines zones perdant le bénéfice du zonage, ainsi qu'une marge de souplesse pour définir la carte des zones éligibles. Cette marge de souplesse permettra de faire davantage du « sur mesure » et de retenir des zonages plus réduits mais plus ciblés en terme d'activités et d'emploi, au lieu de grandes aires très consommatrices en démographie. Parallèlement, le seuil des aides « de minimis », en dessous duquel il est possible d'attribuer des aides aux entreprises sans notification à la Commission européenne, a été doublé de 100 000 à 200 000 euros, permettant ainsi de conserver des outils de développement économique dans les territoires qui ne seront pas éligibles aux aides à finalité régionales.

Le CIIACT du 6 mars 2006 a également décidé de conserver un montant de population éligible au niveau national (370 000 habitants), prélevé sur la population éligible de la région Ile-de-France au titre de la solidarité interrégionale, afin de pouvoir classer dans le zonage « aides à finalité régionale » les éventuels territoires qui subiront à l'avenir un sinistre économique d'ampleur.

La carte adressée par les autorités françaises à Bruxelles, dont la préparation a été déconcentrée au niveau régional et qui a été élaborée sur la base de trois critères d'éligibilité (emploi, richesse relative, vulnérabilité du tissu économique), est présentée page suivante.

Proposition de zonage AFR (2007-2013)



Fonds cartographiques : Franc8èmes © Tous droits réservés

Source des données : Préfectures de Région - DIACT

Commune zonée intégralement en :

- zone nominale
- zone de 20 000 hab. petite taille (PME)
- zone transitoire

Commune zonée partiellement en :

- zone nominale
- zone de 20 000 hab. petite taille (PME)
- zone transitoire
- à la fois en zone nominale et en zone transitoire

Département à taux réduit

Contours administratifs

- Contour de région (Nuts 2)
- Contour de département (Nuts 3)

Communes administratives

- Préfecture de région
- Préfecture de département
- Sous-préfecture

Réalisation : DIACT - Observatoire des Territoires, 31 mai 2006

Le dispositif qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain sera à la fois recentré sur les projets les plus structurants et assoupli dans ses modalités d'intervention. Les seuils minimaux d'intervention pour le versement de la prime seront relevés de 15 à 25 emplois dans le cas d'une création d'entreprise et de 30 à

50 emplois pour une extension. En revanche, le plafond d'aide ne sera plus de 11 000 euros mais de 15 000 euros par emploi dans les cas les plus favorables. Par souci de préserver des emplois industriels, la nouvelle PAT pourra être accordée pour des projets de consolidation et non plus seulement de création nette d'emplois à la condition que les investissements atteignent au moins 25 millions d'euros. Pour prendre en compte le temps important lié à la mise en œuvre de programmes immobiliers lors de la création de nouveaux locaux, les entreprises auront désormais un délai de cinq ans au lieu de trois pour concrétiser leurs objectifs de créations d'emplois. Afin d'améliorer leur trésorerie au démarrage du projet, le montant de l'avance de la prime sera désormais de 40 % contre 33 % aujourd'hui. Enfin, la PAT, qui ne sera plus soumise à un distinguo entre services et industrie, va être étendue aux projets de R&D en cohérence avec les systèmes d'aides des pôles de compétitivité.

4. Un soutien à l'AFII renforcé, des relations avec les agences de développement économique clarifiées

L'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires » comprend également la subvention à l'AFII, structure créée par la loi relative aux nouvelles régulations économiques du 15 mars 2001 pour offrir un interlocuteur unique aux investisseurs étrangers. Elle remplace à ce titre l'association « Invest in France network », la délégation aux investissements internationaux de Bercy et les bureaux de la DATAR à l'étranger. Elle est chargée :

- de la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion, qu'elle effectue par l'élaboration d'arguments sectoriels, la réalisation de certaines actions publicitaires et le lancement de la campagne « Image de la France » ;

- d'une mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation. Pour effectuer ces travaux, l'AFII s'est dotée d'un observatoire de l'investissement international en France et en Europe. Elle utilise également les moyens d'intelligence économique classiques, en émettant le cas échéant des fiches d'alerte sur la base desquelles elle entreprendra une prospection ciblée. Elle établit par ailleurs un tableau de bord de l'attractivité de la France ;

- de la détection et du traitement des projets. L'AFII assure la rencontre de l'offre et de la demande d'investissements. Elle effectue un travail de promotion-prospection pour la recherche des projets d'investissements et joue un rôle de coordination du réseau territorial pour faciliter l'accueil de ces investissements en France et assurer la cohérence des propositions des territoires.

Le bilan des investissements étrangers en France en 2005 montre la poursuite de l'augmentation de ces investissements, avec une augmentation de 12 % du nombre de projets concrétisés (650 contre 583 en 2004). Cependant, cette progression permet seulement de maintenir le contenu en emplois de

l'investissement étranger, soit 30 146 emplois créés ou maintenus (reprise de sites en difficulté) en 2005 contre 29 578 en 2004.

Pour réaliser ces missions, l'AFII s'appuie à la fois sur un bureau parisien, un réseau international et un réseau partenarial de 17 correspondants en régions, plus 4 dans les DOM. Elle s'est attachée à renforcer en 2005 le réseau de ces bureaux par une couverture plus fine des pays stratégiques (Inde, Chine). Cette couverture s'est cependant faite à moyens financiers constants : l'ouverture d'un bureau à Shangai par exemple n'a été possible que par la diminution du nombre de personnes présentes en Espagne. L'évolution du réseau à l'étranger va s'accélérer sur la période 2006-2008 avec la mise en œuvre de la convention d'application de la convention d'objectifs et de moyens 2006-2008 qui prévoit le déploiement progressif de 20 agents des missions économiques et de 5 volontaires internationaux dans l'administration (VIA).

L'AFII est un établissement public sous double tutelle du ministère chargé de l'aménagement du territoire et du ministère chargé de l'économie. Votre rapporteur estime cette double tutelle indispensable si l'on cherche une allocation optimale des investissements sur le territoire français, qui permette notamment de revitaliser les territoires confrontés à des mutations économiques. À ce titre, outre la subvention de la DIACT de 7,8 millions d'euros, l'AFII recevra en 2007 15,303 millions d'euros de crédits du programme « développement des entreprises », dont une dotation de 10 millions d'euros au titre de la campagne « Image de la France » lancée au second semestre 2004 pour une période minimale de trois ans (contre 15 millions l'an dernier). Si l'on exclut cette dotation spécifique en baisse de 5 millions d'euros, la subvention accordée par l'Etat pour le fonctionnement de l'AFII est donc en hausse, progressant de 11,43 à 13,10 millions d'euros. Rapporté à l'objectif cible de 34 000 emplois pour 2007, le ratio emploi/subvention s'établit à 679,50 euros par emploi créé.

La situation de l'AFII reste cependant fragile : à l'instar de 2005, son budget prévisionnel pour 2006 laisse apparaître un déficit de 549 000 euros. Cette situation résulte de l'augmentation des missions accomplies par l'AFII par rapport au périmètre initial des trois organismes qu'elle remplaçait. L'analyse de ses dépenses le montre clairement : si celles engagées dans le cadre de campagne « Image de la France » devraient être inférieures à la dotation versée à cet effet, les dépenses de fonctionnement pour la promotion et la prospection des investissements étrangers pourraient dépasser de plus de 2 millions d'euros le montant cumulé des subventions de fonctionnement de l'Etat et des ressources propres. Par ailleurs, contrairement à l'esprit de la LOLF, la question des mises à disposition n'a pas été complètement résolue par un transfert de personnels, celles-ci représentant encore 7 équivalents temps plein travaillés (ETPT) contre 14 en 2006. Votre rapporteur plaide donc pour une poursuite de la remise à niveau des subventions accordées à l'AFII, afin que celle-ci puisse recevoir les moyens d'intervention correspondant au redéploiement des missions économiques à son profit. Il semble être entendu car selon les informations figurant dans les réponses au questionnaire budgétaire, le ministère à l'aménagement du territoire s'est

engagé lors de la signature de la dernière convention d'objectifs à augmenter la subvention versée par la DIACT à l'AFII à hauteur de 9,4 % sur la période comprise entre 2006 et 2008 pour accompagner le développement de l'agence.

Le budget 2007 reflète aussi une plus grande sélectivité de la DIACT dans le soutien apporté aux agences de développement économique, qui passe de 6,8 millions d'euros en 2006 à 4,8 millions d'euros en 2007. Si en 2006 la DIACT a apporté son soutien à 12 agences, il sera concentré sur six agences en 2007 avec la perspective d'un retrait définitif en 2009 ; le retrait de financement concerne les agences pour lesquelles le financement de la DIACT était le moins significatif en pourcentage des ressources. Cette clarification dans les soutiens apportés par la DIACT a permis de redéployer des crédits en faveur des contrats de site et d'augmenter la subvention de l'AFII. Elle est tout à fait conforme aux préconisations de la Cour des comptes, qui visaient à rendre le réseau des agences régionales de développement économique plus indépendant de l'Etat. Elle s'inscrit clairement dans le contexte d'une clarification des relations avec les collectivités territoriales, la loi du 13 août 2004 ayant accru les responsabilités des conseils régionaux en matière de développement économique. Votre rapporteur ne peut que l'approuver dans la mesure où il s'était interrogé l'an dernier sur la présence de représentations de ces agences de développement à l'étranger concomitamment aux bureaux de l'AFII.

D.— ...QUI N'EXCLUT PAS UNE POLITIQUE DE COHESION TERRITORIALE ACTIVE

Dans sa nouvelle dimension économique, la politique d'aménagement du territoire s'attache à détecter, mettre en valeur et soutenir les atouts de chacun de nos territoires. Elle doit répondre aussi à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires cumulant les handicaps structurels, afin de promouvoir un développement équilibré et harmonieux de notre pays. À cette fin, l'action 2 « Développement territorial et solidarité » voit ses crédits de paiement progresser de 6,4 % en 2007 et s'élever à près de 185 millions d'euros. Le niveau des autorisations d'engagement connaît en revanche une baisse sensible à 152,8 millions d'euros, tenant compte à la fois de la nécessité de résorber la dette du FNADT et du recentrage des futurs contrats de projet sur des programmes structurants.

Cette action finance la politique des pôles d'excellence rurale, le volet territorial des contrats de plans et des futurs contrats de projet, les appels à projet en matière de haut débit, les actions engagées en matière d'accès au service public ainsi que la politique du littoral. À cet égard, votre rapporteur souligne la mise en place du conseil national du littoral intervenue cet été et le lancement de trois groupes de travail sur le suivi des outils de gestion du littoral (loi littoral, gestion intégrée des zones côtières...), l'analyse et l'anticipation des risques en zone littorale, liés notamment au changement climatique, le développement des énergies renouvelables en mer et sur le littoral.

L'action 2 comprend également des crédits destinés à assurer la contrepartie de l'assistance technique aux programmes européens (5,5 millions d'euros), qui sont logiquement en forte hausse (37,5 %) : en 2007, ces crédits, qui financent notamment la rémunération de personnels du CNASEA, seront utilisés à la fois pour l'assistance technique des programmes en cours et la mise en œuvre des nouveaux programmes opérationnels, qui remplacent les documents uniques de programmation (DOCUP) à compter du 1^{er} janvier 2007. La révision du logiciel PRESAGE, qui assure le suivi de l'utilisation des fonds structurels, engagée en 2006, sera poursuivie en 2007. Enfin, l'action 2 finance aussi le soutien apporté au réseau associatif de la DATAR hors agences de développement économique, qui s'élève en 2007 à 2,2 millions d'euros (dont 1,2 million d'euros au titre de l'association « Entreprises, Territoires et Développement » dont les missions ont été recentrées sur l'ingénierie de projet territorial en 2005 et 2006), contre 1,2 million d'euros en 2006.

1. Les pôles d'excellence rurale : l'innovation au service des campagnes

Parce que l'innovation n'est pas le seul fait des grandes aires industrielles ou urbaines, le gouvernement a décidé de procéder à la labellisation de 300 pôles d'excellence rurale à l'occasion d'un appel à projets qui se déroule en deux phases sur l'année 2006. Inspiré par la dynamique des pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale tend à valoriser les atouts propres aux territoires ruraux et à renforcer leur attractivité. Les quatre grandes thématiques retenues sont la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques, la valorisation des « bio-ressources », l'offre de services et l'accueil des nouvelles populations et le développement des productions industrielles et artisanales.

Le gouvernement a fait le choix du partenariat public-privé : les projets doivent être déposés par des structures intercommunales (EPCI, pays, conseils généraux, syndicat mixte de parc naturel régional, groupes d'action locale bénéficiant des crédits européens « Leader + ») et réunir des maîtres d'ouvrage publics et des maîtres d'ouvrage privés. Afin d'avoir un poids significatif, chaque projet doit représenter au moins 300 000 euros d'investissement.

Le label « pôle d'excellence rurale » est réservé aux projets de développement économique créateurs d'emploi situés soit en ZRR, soit en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. La sélection est effectuée sur la base des perspectives économiques du projet, de son caractère innovant et de son inscription dans une logique de développement durable. Les projets labellisés seront aidés, au maximum, à hauteur de 33 % par l'Etat (50 % dans les ZRR), la subvention attribuée à chaque projet étant plafonnée à 1 million d'euros.

Cet appel à projets a été couronné de succès puisque 340 dossiers ont été reçus début 2006. 176 ont été labellisés le 25 juin dernier au titre de la première vague de l'appel à projets, 44 % étant consacrés à la valorisation des patrimoines et du tourisme. Ils correspondent à un investissement global de plus de

607 millions d'euros. Le nombre d'emplois directs attendus est de 7000 (soit en moyenne 40 emplois par projet) et le gouvernement estime à plus de 25000 le nombre d'emplois indirects maintenus ou créés.

Les financements d'Etat, répartis entre le ministère de l'intérieur, la DIACT et le ministère de l'agriculture, s'élèvent à 120 millions d'euros pour la première vague de projets et se décomposent de la façon suivante :

(en millions d'euros)

2006		2007		2008	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
40	10	70	50	10	60

Source : DIACT

Le soutien aux pôles d'excellence rurale correspond à 41,3 millions d'euros en AE et à 13 millions d'euros en CP dans le programme « Aménagement du Territoire » du projet de loi de finances pour 2007, qui viennent s'ajouter aux 30 millions d'euros d'engagements déjà prévus en 2006.

Selon le projet annuel de performance, « sur un total de financement Etat de 180 millions d'euros en trois ans, la part du FNADT a été estimée à 82,7 millions d'euros », soit près de 46 % du total. Il semblerait donc que seuls 60 millions d'euros soient prévus pour les 120 projets devant être labellisés au cours de la seconde vague d'appel à projets. Cependant, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a annoncé le 24 octobre dernier lors de son audition devant la Commission des Affaires économiques le passage de 120 à 200 du nombre de projets labellisés au cours de cette seconde vague, en raison de la qualité des candidatures reçues. Il conviendra donc de prévoir un financement proportionnel à celui de la première vague de ces nouveaux projets, en ne remettant pas en cause les engagements pris pour les 176 premiers.

2. Le volet territorial des contrats de plan et des contrats de projets : un soutien indispensable à la dynamique des pays et des agglomérations et à l'action des parcs naturels régionaux

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit 62 millions d'euros d'AE et 87 millions d'euros de CP au sein de l'action 2 pour le volet territorial des contrats de plan Etats-Régions (CPER) et des futurs contrats de projets, qui s'adresse aux pays, aux agglomérations et aux parcs naturels régionaux, auxquels s'ajoutent 22 millions d'euros d'AE et 8,5 millions d'euros de CP au sein de l'action 1 pour des projets relevant de ce volet mais s'inscrivant davantage dans une logique économique que de solidarité. Ce sont donc au total 84 millions d'euros d'AE et 95,5 millions d'euros qui sont consacrés à ce volet. Comme l'indique le projet annuel de performance, ces crédits sont à la fois destinés aux derniers engagements de l'actuelle génération des CPER et aux premiers engagements des

nouveaux contrats de projets. Le Premier ministre a annoncé en effet qu'à l'inverse des volets sectoriels des CPER, le volet territorial ne sera pas clos au 31 décembre 2006 mais pourra être reconduit d'un an, tout en laissant aux instances territoriales qui seraient prêtes et qui le souhaitent la possibilité de conclure dès le 1^{er} janvier 2007 des conventions rattachées à la nouvelle génération de contrats de projets. L'année 2007 sera donc une année charnière.

Le gouvernement a ainsi fait le choix de ne pas casser une dynamique territoriale qui ne s'est enclenchée que fort tardivement, en ne pénalisant pas les nombreux contrats de pays qui viennent seulement d'être signés. La politique contractuelle territoriale a en effet connu un démarrage assez lent, lié notamment à la rigidification du régime juridique des pays par la loi « Voynet » du 25 juin 1999 : en 2003, seuls 34 pays avaient signé un contrat en application du volet territorial des CPER. La loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 a allégé les procédures et replacé le projet au cœur de la formule du pays. Cette simplification, l'arrivée à maturité d'un certain nombre de projets et l'échéance d'une date butoir, d'abord fixée au 31 décembre 2004 puis repoussée au 30 juin 2005, expliquent un essor remarquable des pays à compter de 2004. On comptait 358 pays sur l'ensemble du territoire national au 1^{er} juin 2005 et ce sont finalement 283 contrats qui ont été signés avec l'Etat au titre du volet territorial des CPER avant la date butoir, 159 contrats ayant été signés en 2005, dont 78 pour le seul mois de juin. La mise en place des conventions s'effectue donc de manière progressive.

De même, la dynamique des agglomérations n'a été que progressive. Conformément à l'article 26 de la loi « Voynet », chaque structure intercommunale de plus de 50 000 habitants présente dans une aire urbaine peut signer un contrat d'agglomération. L'intérêt de cette démarche qui s'appuie sur un projet territorial et la définition d'une stratégie à 15 ans est son ciblage sur des programmes peu nombreux qui prennent véritablement leur sens à l'échelle de l'agglomération : politique foncière, pilotage des réseaux de transport ou de services publics... Elle s'est néanmoins heurtée à un cadre juridique assez complexe et rigide qui prévoit un certain nombre d'obligations (référence à une aire urbaine définie par l'INSEE...). Au 1^{er} juin 2005, 105 agglomérations sur les 176 existantes (162 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines), soit 3 sur 5, avaient élaboré et signé un contrat, contre 52 fin avril 2004.

Par ailleurs, 34 des parcs naturels régionaux ont un contrat s'inscrivant dans le volet territorial des CPER, pour un montant moyen de 150 000 euros par an et par parc.

Un volet territorial sera donc reconduit au sein des futurs contrats de projets, selon des modalités définies par la circulaire de la DIACT du 24 mai 2006. Les projets financés devront s'inscrire dans les thématiques suivantes : le développement durable des agglomérations et une meilleure intégration du tissu urbain ; les stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique ; la prévention des risques naturels ; l'adaptation des services au public et l'accompagnement des stratégies innovantes en matière de service à la personne ;

les interventions en faveur de la filière agricole, de la pêche et de la forêt ; les actions en faveur de la biodiversité et les actions d'adaptation des compétences professionnelles dans les zones en mutation économique.

3. La labellisation, gage de qualité de nouveaux services publics mutualisés et polyvalents

L'égalité des chances passe par la garantie d'un égal accès aux services publics, au besoin sous des formes innovantes adaptées à la densité des espaces concernés. Après la mise en place dès 2003 d'expériences pilotes dans plusieurs départements (Charente, Corrèze, Dordogne et Savoie) et le vote d'un nombre important de dispositifs en faveur du maintien et du développement des services en zone rurale dans le cadre de la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 (renforcement de la concertation locale autour du préfet, définition par l'Etat des objectifs d'aménagement du territoire et de qualité de service des opérateurs, élargissement des possibilités de mutualisation des services et des moyens, mesures fiscales pour parer à la sous-médicalisation des zones rurales), le gouvernement a confié l'an dernier aux préfets une mission de connaissance des besoins de la population, d'animation du dialogue local et de formulation de propositions, tout en lançant les travaux de la conférence nationale des services publics en milieu rural. Durant cette phase de diagnostic partagé et d'élaboration de propositions d'amélioration, aucune décision lourde relative à des projets de réorganisation n'a été prise par l'Etat ou les organismes en charge d'un service public sans une concertation approfondie suscitant l'accord des collectivités locales.

La concertation conduite par les préfets a montré que l'attente ne portait pas tant sur les services publics stricto sensu mais sur les services médicaux et les services à la personne : le vrai enjeu n'est tant plus la présence de trésoreries que l'installation de médecins généralistes, le cas échéant au sein de maisons médicales, ou la mise en œuvre d'une assistance pour les personnes âgées et de solutions de garde pour les enfants. La prise en compte des nouveaux besoins, liés notamment au vieillissement de la population, impose d'élargir la notion de service public à celle de services aux publics.

Les travaux de la conférence nationale des services publics ont abouti à la signature le 23 juin 2006 d'une charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural, signée par le Premier ministre, l'Association des Maires de France et les présidents de quinze grands organismes publics (La Poste, EDF, ANPE, MSA, SNCF, CNAM, Caisse Nationale des Allocations Familiales...). Votre rapporteur regrette à cet égard que France Telecom ne figure pas parmi les signataires, compte tenu des graves problèmes de téléphonie fixe survenus dans plusieurs zones rurales isolées cette année. Prenant acte de l'échec des approches ponctuelles et sectorielles, cette charte met en avant une approche « *plus globale, initiée à l'échelon territorial pertinent* ». Elle impose avant toute évolution de l'offre de services un diagnostic partagé des besoins et des offres élaboré conjointement par l'Etat, le conseil général et l'association des maires en

association avec tous les opérateurs, publics comme privés, ainsi qu'une véritable concertation. Dans le cas particulier de la carte scolaire et à compter de la rentrée 2007, les autorités académiques informeront en outre les exécutifs locaux concernés, deux ans avant les projets d'ouvertures ou de fermetures de classes du 1^{er} degré. Cette charte appelle à « *rechercher toutes les formules de mutualisation, de regroupement – notamment sous la forme de l'offre d'un bouquet de services et de relais de services publics- ou de dématérialisation des relations avec les gestionnaires de services publics ou au public* ». Mais toute réorganisation, pour être adoptée, devra apporter une réelle amélioration dans les services rendus et la charte prévoit à cet effet des engagements de résultats fondés sur des indicateurs de satisfaction des usagers.

Cette démarche de mutualisation des services dans une logique de performance a été confortée par une circulaire du 2 août 2006, lançant une procédure de labellisation de petites structures d'accueil polyvalent en milieu rural, les « relais services publics ». Différentes initiatives ont été mises en œuvre dans ce domaine depuis une quinzaine d'années mais force est de constater que les maisons des services publics instituées, bien qu'utiles et appréciées, offrent des prestations très inégales d'un territoire à l'autre ; aucun cadre pratique commun n'a été défini, ce qui nuit à la lisibilité des dispositifs proposés au public. De surcroît, certaines maisons de service public pratiquent un système de permanences successives des différents services, ce qui impose au public des créneaux horaires restreints pour un service donné. Il s'agit désormais d'aller plus loin. Le label « relais services publics » (RSP), qui sera octroyé sur la base d'un cahier des charges précis (gamme de services minimale), apportera une même garantie partout en France de qualité d'accueil et d'horaires d'ouverture d'au moins 24 heures par semaine. Une cellule départementale d'animation des RSP sera constituée dans chaque préfecture. La circulaire fixe en outre le principe d'une aide financière de l'Etat de 10 000 euros par an pendant 7 ans, à travers la seconde section de la dotation de développement rural, les crédits déconcentrés du FNADT ou encore dans le budget de la comptabilité publique si celle-ci ferme une perception dans la même intercommunalité...

Enfin, les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics, dont le rôle en matière de concertation a été revalorisé par la loi relative au développement des territoires ruraux, vont enfin pouvoir être rénovées avec la parution prochaine d'un décret qui leur permettra d'avoir des sous-commissions thématiques ou géographiques plus adaptées à la diversité des territoires et de bénéficier de mesures de simplification déjà applicables à de nombreuses commissions administratives en vertu de deux décrets des 7 et 8 juin dernier.

E.— LES GRANDS PROJETS INTERMINISTERIELS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'action 3, dotée de 37,88 millions d'euros en AE et de 16,5 millions d'euros en CP, regroupe la politique des massifs et des projets d'ampleur significative conçus sous l'égide de la DIACT dans un cadre interministériel : Rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, Euromed à Marseille, plan d'aménagement du littoral languedocien, rénovation et redynamisation du centre urbain de Saint-Etienne. Les crédits de cette action baissent en raison d'un changement de périmètre : en effet, le gouvernement a pris en compte les critiques du Parlement sur le caractère hétéroclite de cette action et a reversé les crédits d'études, soit 3,6 millions d'euros, dans l'action soutien. Cependant, même à périmètre constant, cette baisse reste significative (- 25 % en AE, - 46 % en CP) mais s'explique par l'arrêt de grands programmes comme « Avenir des territoires entre Saône et Rhin » et le démarrage progressif des nouveaux programmes dans le cadre des contrats de projets.

Au titre des crédits contractualisés dans le cadre des futurs contrats de projets, 7 millions d'euros sont prévus en AE pour le programme Mont Saint-Michel, qui, mettant en jeu à la fois des enjeux hydrauliques (maintien du caractère maritime du Mont), environnementaux (opération grand site dans la baie), culturels et touristiques (rénovation des remparts) a été relancé cette année avec la signature d'une déclaration d'intention le 16 juin dernier entre l'Etat et le syndicat mixte regroupant les collectivités territoriales concernées à l'occasion de la première pierre du nouveau barrage. La mise en œuvre de ce programme a connu en effet quelques remous avec une première estimation financière des travaux établie à 134 millions d'euros en 2002, remise en cause par une réévaluation des coûts à 220 millions d'euros trois ans plus tard, qui a justifié une évolution de la gouvernance du projet, la coordination interministérielle du projet étant confiée à la DATAR. Une révision du programme de travaux a été mise en œuvre, les objectifs étant maintenus et les coûts estimatifs revus à la baisse. La nouvelle maquette financière du projet figurant dans la déclaration d'intention retient un montant total de 164 millions d'euros, l'Etat prenant à sa charge 75,43 millions d'euros, soit 46 % du total. Le montant cumulé des crédits d'Etat déjà mis en place dans le cadre des CPER 2000-2006 devrait atteindre 30,924 millions d'euros, dont 21,6 au titre du FNADT, c'est-à-dire du programme « Aménagement du Territoire ».

Par ailleurs, 10 millions d'AE sont prévus pour la poursuite du programme d'aménagement du littoral languedocien et 3 millions pour le programme Euroméditerranée (financement du fonctionnement de l'établissement public d'aménagement et des opérations de rénovation urbaine). L'opération « Saint-Etienne » démarre quant à elle en 2007 et les crédits prévus (3 millions d'euros en AE ; 0,5 million en CP) couvrent les dépenses de fonctionnement de l'établissement public et partiellement les premières opérations d'investissement.

Le reste des crédits contractualisés, soit plus d'une douzaine de millions d'euros en AE, devrait être consacré aux engagements pris dans les nouvelles conventions de massifs. Le Premier ministre a annoncé à cet égard le format financier des futures conventions interrégionales de massif lors de la réunion du conseil national de la montagne le 29 août 2006 à Sallanches : 170 millions de crédits d'Etat et 100 millions de crédits européens.

Les crédits non contractualisés (2 millions d'euros en AE, 8,5 millions en CP) correspondent aux crédits d'animation prévus dans le cadre de la politique d'auto-développement en montagne. Ils sont logiquement en baisse : les crédits de paiement sont principalement destinés à couvrir des engagements des années antérieures car les engagements au titre de cette action ont désormais vocation à figurer principalement dans le cadre contractualisé des nouveaux contrats de projets. De plus, l'arrêt du programme Saône-Rhin, financé par des crédits non contractualisés, explique également cette baisse.

F.— L'ACTION « PILOTAGE ET ETUDE » : UNE CLARIFICATION DES MISES A DISPOSITION

Elle regroupe les moyens de fonctionnement (3,5 millions d'euros), d'investissement (0,5 million d'euros) et les crédits de personnel de la DIACT (9,3 millions d'euros) ainsi que désormais ses crédits d'études (3,6 millions d'euros). La hausse de 4 % des crédits de personnel doit être soulignée et saluée car elle correspond à la mise en place d'un programme de transferts d'emplois pour les agents mis à disposition de la DIACT : 14 agents du ministère de l'équipement, 15 agents du ministère de l'intérieur et 1 agent de l'INSEE vont faire l'objet de transferts d'équivalents temps pleins et des crédits correspondants. Le nombre d'ETPT augmente en effet de 117 en 2006 à 148 en 2007. Votre rapporteur appelait depuis plusieurs années de ses vœux ce transfert indispensable dans un triple souci de cohérence avec les principes de la LOLF, de pérennité des ressources humaines de la DIACT et de transparence.

Enfin, la hausse des crédits de cette action soutien est aussi consécutive à l'arrivée d'une nouvelle équipe chargée des mutations économiques au sein de la nouvelle DIACT. À cet égard, il semble que les crédits de fonctionnement de la DIACT aient été calculés au plus juste et que le processus de rationalisation de ces dépenses engagé depuis plusieurs années se poursuive.

IV.— LA RESORPTION DE LA FRACTURE NUMERIQUE, UN ENJEU CRUCIAL POUR L'ATTRACTIVITE DE NOS TERRITOIRES

Votre rapporteur a souhaité cette année consacrer l'approche plus thématique de son rapport à la question de la couverture numérique du territoire car elle revêt désormais une importance cruciale pour le maintien des populations en zone rurale, leur accès aux services publics et le développement économique

des territoires. Elle revêt aussi une importance majeure pour les collectivités territoriales, de plus en plus amenées à jouer un rôle moteur en la matière.

A.— LE HAUT DEBIT POUR TOUS : A QUELLES CONDITIONS ?

1. La couverture du territoire par les technologies filaires atteint aujourd'hui ses limites

Le développement du haut débit en France s'est quasiment confondu avec celui de l'ADSL (*Asymmetric digital subscriber line*), le câble ne représentant qu'une fraction marginale des abonnements (6 %), contrairement à des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. La France comptait au 30 juin 2006 11,1 millions d'abonnements à Internet haut débit, dont 10,5 millions via l'ADSL. L'objectif de 10 millions d'abonnés à l'horizon 2007, fixé en 2002 par le gouvernement dans le cadre du plan « République numérique dans la société de l'information » (RESO 2007), a été atteint dès le mois de mars 2006, avec donc un an d'avance.

<i>En fin de trimestre</i>	T2 2005	T3 2005	T4 2005	T1 2006	T2 2006
Nombre d'abonnements haut débit	7 893 128	8 483 656	9 447 761	10 475 381	11 105 000
Nombre d'abonnements ADSL	7 368 744	7 948 451	8 881 875	9 870 405	10 470 000
Nombre d'abonnements par le câble	519 400	530 000	560 000	600 000	630 000
Autres abonnements haut débit (BLR, fibre optique, etc.)	4 984	5 205	5 886	4 976	5 000

La technologie ADSL, qui utilise la paire de cuivre téléphonique, ne permet cependant d'offrir un accès satisfaisant au haut débit qu'à deux conditions : d'une part les répartiteurs téléphoniques doivent être équipés en haut débit, d'autre part la paire de cuivre ne doit pas être trop longue (au-delà de 5 km, le signal s'affaiblit puis disparaît). La principale cause de persistance des zones blanches était jusqu'ici le défaut d'équipement des répartiteurs. Grâce au plan engagé par France Telecom depuis 2002, **l'équipement des 12 000 répartiteurs devrait être achevé d'ici fin 2006, ce qui permettra d'atteindre une couverture de la population à hauteur de 98 %**, contre 95 % à fin 2005. La résorption des zones blanches se heurtera désormais aux limites techniques de l'ADSL liées à l'éloignement des répartiteurs. **3 500 communes, soit 10 % des communes françaises, ne seront pas ou que partiellement couvertes à la fin du plan d'investissement de France Telecom fin 2006.** 1 641 communes ne disposaient d'aucun point d'accès en juin 2006 et ce nombre ne devrait pas passer en dessous de 1 500 d'ici fin 2006.

Cette contrainte technique n'exclut pas cependant la possibilité d'offrir en tout point du territoire une offre à 2 Mégabits/s symétriques, grâce à la mise en place d'un équipement supplémentaire pour amplifier le signal. Mais cette offre, actuellement proposée aux entreprises par France Telecom, est relativement coûteuse (abonnement de 450 euros par mois) et plus adaptée aux exigences plus élevées des professionnels.

Le recours aux autres technologies filaires ne permettra guère de résorber les zones blanches. Le cadre juridique de la connexion Internet au travers des courants porteurs en ligne (CPL), technique qui permet d'acheminer le haut débit par le réseau de distribution électrique, a été clarifié avec la publication d'un guide des bonnes pratiques mais la levée des verrous juridiques ne permettra pas de faire disparaître les contraintes techniques. Selon les représentants de l'ARCEP auditionnés par votre rapporteur, le CPL, annoncé comme une technique d'avenir depuis déjà plus de dix ans, reste surtout adapté à des projets « indoor » et est soumis aux mêmes problèmes d'éloignement que l'ADSL. S'agissant du câble, il est peu probable que les câblo-opérateurs se déploient à grande échelle et en dehors de leur emprise traditionnelle.

2. Le recours aux technologies hertziennes, une nécessité pour les zones blanches

Face aux limites des technologies filaires, les zones blanches résiduelles pourront être desservies, soit par le satellite, soit par les technologies hertziennes (Wifi, Wimax). Mais le satellite doit plutôt être considéré comme un palliatif car la qualité n'est pas la même (temps de latence). La technologie Wifi a été la première à être déployée en milieu rural, quelques centaines de communes sont couvertes en haut débit par son intermédiaire. La portée d'une antenne va de quelques dizaines de mètres à trois cents mètres suivant la configuration des lieux ; dans ces conditions, si le Wifi permet de couvrir un centre-bourg pour un montant de 10 000 euros, l'investissement initial approchera plutôt les 15 à 30 000 euros lorsque l'on veut desservir l'intégralité d'une commune avec ses lieux dits grâce à plusieurs relais. Un appel d'offres intercommunal est alors privilégié. Cette technologie est portée par France Telecom et plusieurs opérateurs locaux. Certains opérateurs tels Numéo ne sollicitent cependant aucune subvention publique pour leurs investissements si ce n'est la mise à disposition gracieuse des points hauts, en contrepartie d'une pré-réservation d'au moins quinze contrats d'abonnement.

La portée du Wimax est beaucoup plus large car elle peut couvrir un rayon de 8 km et donc plusieurs villages. L'investissement requis n'est cependant pas du même ordre et atteint 100 000 euros. Contrairement au Wifi, les bandes de spectre sont limitées et font donc l'objet d'une attribution de licences. Deux fréquences ont été attribuées cet été par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) pour chaque région administrative, suivant trois critères : contribution à la couverture territoriale en haut débit, développement de la concurrence, montant de la redevance. L'ARCEP est chargée du contrôle du respect de leurs engagements de couverture par les opérateurs, engagements repris comme des obligations dans les autorisations accordées, et plusieurs clauses de rendez-vous sont prévues en juin 2008, en 2010 et en 2013. Parmi les candidatures déposées, 6 Conseils régionaux ont notamment été retenus (Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Corse, Poitou-Charente) ce qui souligne la forte implication des collectivités territoriales en la matière. Plusieurs verrous

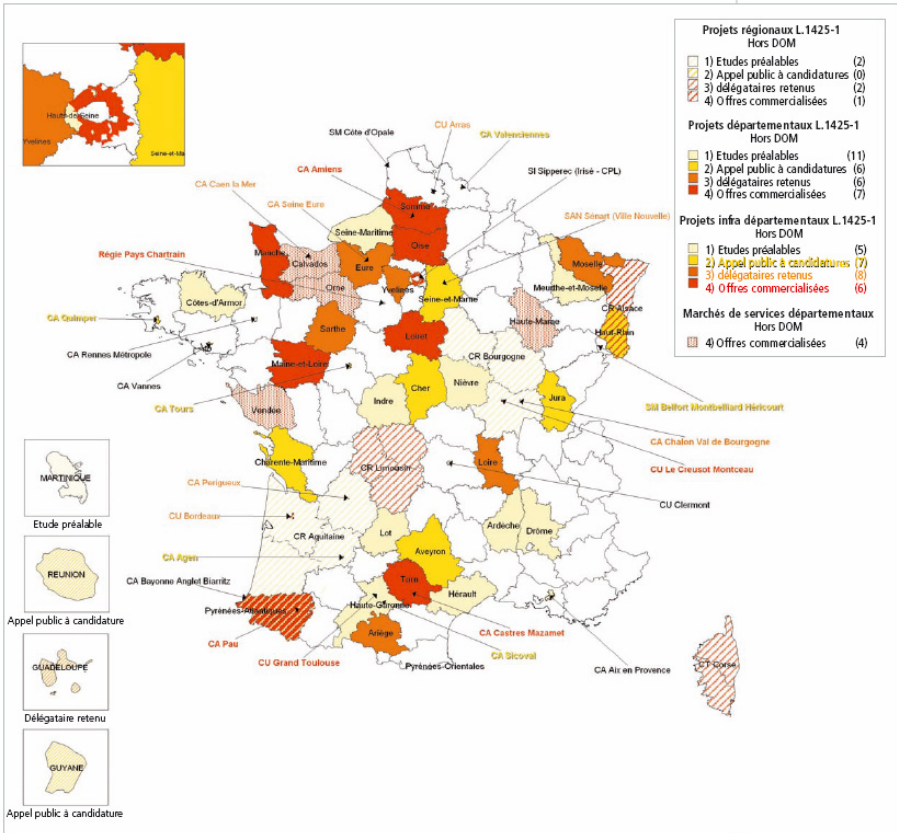
juridiques ont également été levés, afin de favoriser une couverture la plus complète possible du territoire : le détenteur d'une licence a désormais la faculté de procéder à une cession partielle de celle-ci, y compris gratuitement, s'il ne l'exerce pas à un endroit donné. Il a également la possibilité de la revendre.

Les engagements souscrits par les candidats retenus correspondent au total à plus de 3 500 sites déployés dès juin 2008. Votre rapporteur estime que des modalités de publication des engagements de couverture des opérateurs retenus doivent être définies, afin de mettre les collectivités locales en mesure de répondre aux interrogations de leurs administrés et de pouvoir préparer les investissements qui pourraient s'avérer nécessaires en cas d'absence d'offre privée.

Mais si l'arrivée du Wimax permettra de couvrir la moitié des zones blanches résiduelles, la couverture du dernier pour cent de la population ne pourra se faire sans un financement public.

3. Un accompagnement financier public indispensable pour atteindre les 100 %

L'article 1425-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 50 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, permet désormais à ces dernières d'établir et d'exploiter sur leur territoire des réseaux de télécommunications pour les mettre à disposition d'opérateurs voire d'utilisateurs finaux, en cas d'insuffisance d'initiatives privées : non seulement les collectivités locales peuvent installer des infrastructures, tant actives que passives, mais également exercer la fonction d'opérateur. Une soixantaine de collectivités se sont actuellement engagées dans des projets de réseau d'initiative publique de grande envergure ; 35 projets sont entrés en phase opérationnelle à ce jour, le prestataire ou le délégataire ayant été retenu et les travaux commencés, et devraient être totalement mis en oeuvre d'ici fin 2007. Le montant total de ces projets est de l'ordre de 950 millions d'euros, pour 15 000 kms de réseau.



Ces réseaux d'initiative publique répondent à plusieurs objectifs : résorption des zones blanches mais aussi équipement en très haut débit des zones d'activité et extension des zones de dégroupage, c'est-à-dire des zones dans lesquelles s'exerce une concurrence entre opérateurs. Le montage juridique repose généralement sur une délégation de service public, avec une répartition 1/3 privé et 2/3 public pour le financement. L'ARCEP a mis en place une équipe pour accompagner les collectivités dans ces projets et organise de manière bimestrielle des comités de réseaux d'initiative publique.

Un plan gouvernemental de couverture en haut débit pour les zones rurales, doté de 10 millions d'euros, a été annoncé en comité interministériel pour la société de l'information (CISI) le 11 juillet dernier pour les communes qui ne seraient concernées ni par des initiatives privées ni englobées dans des projets de réseaux d'initiative publics lancés au niveau régional, départemental ou intercommunal, afin de leur permettre de disposer d'au moins deux points d'accès à Internet (école, mairie, commerce) ou de couvrir le centre-bourg. Le soutien apporté par l'Etat, principalement dans le cadre de la dotation globale d'équipement, du programme « soutien à la politique de l'éducation nationale »

(dans la limite de 1 million d'euros par an pendant 3 ans) et du fonds d'investissement des territoires d'outre mer, pourra atteindre 50 % des dépenses d'investissement qui seront engagées dans la limite d'un plafond de 10 000 euros (ce qui correspond à un équipement en Wifi d'un centre-bourg) dans le cadre général et 80 % pour les communes de moins de 2 000 habitants financièrement défavorisées. Si ce plan est essentiellement destiné aux communes non couvertes dans leur totalité, les communes partiellement couvertes pourront exceptionnellement y prétendre, si l'absence d'une zone significative de leur territoire (zone d'activité ou lotissement important excentré) le justifie. Les demandes seront recensées par les préfets d'ici fin 2006. Le CISI a par ailleurs fixé un nouvel objectif de couverture en haut débit, celui prévu par le plan RESO 2007 ayant été atteint : 99 % de la population à la fin 2007, avec un minimum de 90 % par département.

Pour faciliter la démarche des communes, un recueil juridique définissant les procédures de marché public possibles a été élaboré par la DIACT et sera complété par un guide technique en cours de finalisation. Un observatoire des zones blanches du haut débit sera mis en place début 2007 par l'ARCEP et la DIACT, pour identifier les zones blanches à l'échelle infra-communale.

En dehors de ce plan gouvernemental, l'Etat mobilise aussi au service des collectivités des crédits issus du FEDER (pour les territoires situés dans les zones correspondant aux objectifs 1 et 2), pour un montant atteignant 130 millions, regroupés dans un fonds national de soutien au déploiement du haut débit sur la période 2004-2007, ainsi que 65 millions d'euros de crédits d'Etat, au titre d'une partie des crédits du FNADT pour les contrats de pays ou d'agglomération et du plan d'investissement exceptionnel pour la Corse. La DIACT a en outre lancé un appel à projets intitulé « télécentres et téléactivités » (0,26 million d'euros notifié à ce jour sur une enveloppe totale de 3 millions d'euros sur 3 ans), visant à promouvoir le développement du télétravail en zone rurale. Cet appel à projets prend la suite de ceux déjà lancés par la DIACT sur les thèmes « Technologies alternatives » (3,22 millions d'euros) et « Accès et services haut débit » (1,94 million d'euros), qui sont désormais clos.

Le gouvernement a également donné mandat à la Caisse des Dépôts pour soutenir les projets territoriaux par des mesures d'accompagnement des études en amont et par un accompagnement en capital lorsque les projets se concrétisent.

Pour votre rapporteur, il ne suffit pas que la totalité des communes de France bénéficie d'un point d'accès à Internet, si une grande partie d'entre elles ne restent couvertes que partiellement au haut débit. Il importe que les dispositifs d'accompagnement financier existants soient reconduits au travers des prochaines programmations de fonds structurels ou de contrats de projets. Il s'agit là d'un minimum, si l'on veut éviter une hausse démesurée de la fiscalité locale dans certains territoires déjà affectés d'handicaps structurels : les projets des réseaux d'initiative public mobilisent près d'un milliard d'euros et les collectivités qui sont propriétaires de réseaux devront en assurer leur entretien.

Enfin, il faut également saluer l'initiative lancée par la France au niveau européen le 8 juillet dernier pour faire évoluer la notion de service universel dans le domaine des télécommunications. La proposition n° 1 de la « Contribution française pour une Europe numérique » vise à « *réexaminer le périmètre du service universel au regard des évolutions technologiques, afin d'assurer pour tous, sur l'ensemble du territoire, connectivité à haut débit et connectivité en situation de mobilité* » : il s'agit d'étendre le service universel, actuellement limité à la fourniture d'un accès de téléphonie fixe de base, l'entretien d'un parc de cabines et à la gestion d'un service de renseignement et d'annuaire, à l'Internet haut débit et à la téléphonie mobile. Même si cette demande ne peut aboutir à court terme - la France ne pouvant unilatéralement faire évoluer le périmètre du service universel- et soulève la question de la désignation du prestataire chargé du service universel et des modalités de sa compensation financière, cette démarche est révélatrice d'une forte volonté politique d'assurer à tous et en tout point du territoire un accès à l'Internet haut débit.

B.— L'ACCELERATION ATTENDUE DE LA COUVERTURE EN TELEPHONIE MOBILE SE CONFIRME, GRACE A UNE FORTE PRESSION SUR LES OPERATEURS

Le déploiement des antennes de téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire revêt une importance considérable car il permet à la population d'avoir accès à un certain nombre de nouveaux services, qui peuvent s'avérer indispensables lorsqu'il s'agit de la santé (médecins joignables à tout moment de leur tournée) ou de l'organisation des secours. Le téléphone cellulaire a en effet créé son propre usage aux côtés du téléphone fixe, en apportant un sentiment de sécurité face aux aléas du quotidien. Le développement économique d'une commune dépend aussi étroitement de l'accès des entreprises ou artisans aux réseaux de téléphonie mobile. La téléphonie mobile représente aussi un outil de travail appréciable pour les services des collectivités locales, en particulier pour des communes couvrant un large territoire. Or ce sont ces communes qui seraient les plus pénalisées si on laissait jouer les seules forces du marché, en raison de l'absence de rentabilité de tels investissements pour les opérateurs.

Après l'absence d'effet des décisions du CIADT de Limoges de juillet 2001, le gouvernement a décidé de relancer en 2003 le plan de rattrapage de la couverture du territoire en téléphonie mobile dans des zones où l'investissement n'aurait pas été rentable pour les acteurs privés. Ce plan vise à couvrir les centres-bourgs de 3 000 communes principalement situées en zones rurales, recensées dans le cadre d'une concertation conduite par les préfets de région avec les élus locaux et les opérateurs, ainsi que les axes de transport prioritaires et les zones touristiques à forte influence, afin d'arriver à une couverture de la population à hauteur de 99 %.

La mise en œuvre de ce plan se déroule en deux phases : la première, lancée par une convention nationale signée le 15 juillet 2003 entre l'Etat, l'Association des maires de France, l'Association des départements de France, les

trois opérateurs de téléphonie mobile (Orange, SFR et Bouygues Télécom) et l'autorité de régulation des télécommunications (devenue l'ARCEP), porte sur la mise en service de 1250 sites concernant 1833 communes ; la seconde, débutant le 1^{er} janvier 2005 ou au plus tard à compter de la date de signature du protocole départemental de la phase I, vise à couvrir 930 sites supplémentaires couvrant 1240 communes d'ici la fin 2007.

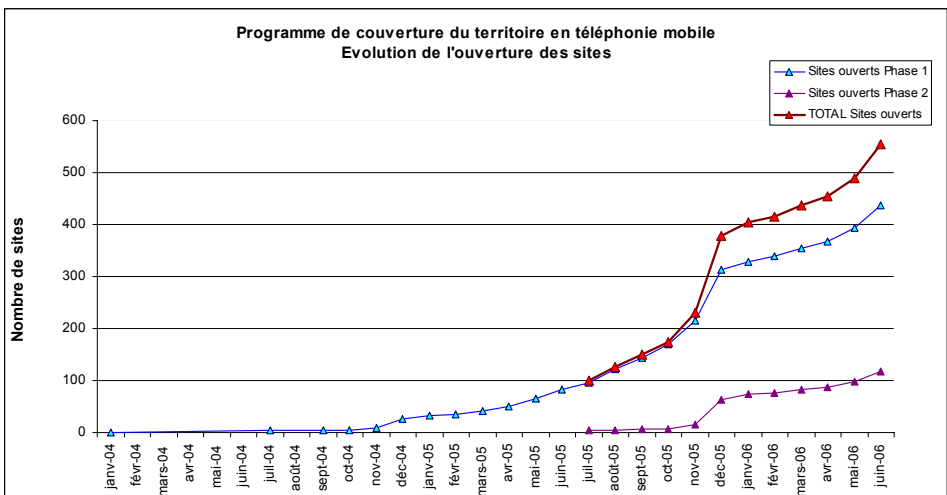
Le financement de ce programme s'inscrit dans le cadre d'un partenariat public-privé original associant l'Etat, les collectivités territoriales et les opérateurs. Lors de la première phase, le programme est cofinancé par l'Etat (44 millions d'euros dont 30 millions d'euros au titre du FNADT, entièrement délégués aux préfets de région fin 2005, et 14 millions d'euros au titre de la contribution du ministère des finances et de l'industrie, qui devraient être intégralement délégués à la fin de l'année 2006), les collectivités locales (44 millions d'euros) et les opérateurs, alors que la seconde phase, représentant environ 155 millions d'euros, est intégralement prise en charge par les opérateurs conformément à l'avenant intervenu le 13 juillet 2004. Selon les informations fournies à votre rapporteur dans son questionnaire budgétaire, le coût pour chaque opérateur est évalué à près de 150 millions d'euros pour l'ensemble du programme.

Lors de la première phase, les collectivités locales, soutenues financièrement par l'Etat et les fonds européens, mettent les infrastructures passives nécessaires (pylônes) à disposition des opérateurs, lesquels assurent et financent intégralement leur équipement radioélectrique et leur exploitation. En outre, les investissements des collectivités territoriales en infrastructures passives ont été rendus éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), ce qui a représenté une aide complémentaire de l'Etat d'environ 20 millions d'euros. Le décret mettant à jour les conditions techniques et tarifaires de mise à disposition des infrastructures établies par les collectivités aux opérateurs a été publié le 31 décembre 2005. L'impulsion initiale donnée lors de cette première phase par l'effort financier de l'Etat et des collectivités territoriales était incontournable dans la mesure où les opérateurs n'avaient aucune obligation de couverture territoriale en 2003. Ce n'était plus le cas en 2004 pour la négociation de l'avenant à la convention nationale précisant les modalités de financement de la seconde phase : le gouvernement a pu alors s'appuyer sur les conditions imposées pour le renouvellement des licences GSM. En effet, cet effort financier des opérateurs s'inscrit parmi les contraintes de leur cahier des charges ; les opérateurs doivent assurer une couverture de 99 % de la population métropolitaine d'ici fin 2007, ainsi que celle des axes routiers principaux de chaque département.

Le premier site a été mis en service en Haute-Marne en février 2004. Après un démarrage un peu lent, l'accélération de la couverture du territoire en téléphonie mobile entrevue l'an dernier s'est confirmée. Au 1^{er} août 2006, sur une cible de 1250 sites à l'horizon 2007, 1030 sites de la phase I avaient fait l'objet d'un accord entre opérateurs et collectivités territoriales sur leur lieu

d’implantation, 79 protocoles départementaux ont été signés, 605 infrastructures ont été mises à disposition des opérateurs et 475 sites étaient ouverts commercialement (38 % de l’objectif fixé pour 2007). En ce qui concerne la phase II, les opérateurs avaient obtenu les autorisations administratives nécessaires pour 284 sites et 122 étaient exploités (13 % de l’objectif fixé pour 2007). Au total, au 1^{er} août 2006, ce sont donc 597 sites qui sont mis en service sur un objectif de 2180 à la fin 2007, soit 27,4 %. Le cap des 1 000 communes couvertes (sur 3 000) a été franchi à la mi-septembre 2006.

Ces résultats peuvent apparaître encore modestes mais ils se révèlent encourageants si on tient compte du délai important (18 à 24 mois) pour mener à terme la procédure consistant à retenir un site, à lancer un marché pour construire un pylône (sites de la phase I) ou à demander les permis nécessaires et à mettre les équipements adéquats. Ils se révèlent d’autant plus encourageants si on les compare aux données de 2004 (4 sites ouverts seulement fin juin 2004) ou de 2005 (82 sites ouverts au 1^{er} juillet 2005, 378 à la fin 2005). Le graphique ci-dessous souligne cette forte accélération. Le nombre de sites mis en service a ainsi été multiplié par 7 entre la mi-2005 et la mi-2006, alors qu’il avait déjà été multiplié par 20 entre 2004 et 2005. Selon les informations fournies à votre rapporteur par la DIACT, l’objectif de réaliser la moitié du plan à fin 2006 pourra « très certainement être tenu », de même que celui d’un achèvement du plan à fin 2007. Grâce à la politique menée, 98 % de la population a aujourd’hui accès à la téléphonie mobile.



Reste le problème des portions du territoire en zones blanches ne figurant pas dans les 3000 communes recensées dans le plan de rattrapage. La persistance à terme de ruptures dans la couverture territoriale est d’autant plus problématique que de nouveaux services vont apparaître avec le développement de la téléphonie mobile de troisième génération (télévision sur mobile, visiotéléphonie,

téléchargement...). Le rajout d'une nouvelle phase de couverture apparaît peu réaliste, car elle risque d'inciter les opérateurs à se placer en situation d'attente. Le gouvernement a préféré privilégier une position plus pragmatique en s'orientant vers des ajustements de la liste des communes en accord avec les opérateurs, ajustements dont le principe figurait déjà dans le plan national de couverture. Il étudie actuellement comment réaffecter certains sites non utilisés, soit parce qu'ils ne paraissent plus utiles à la couverture des communes recensées, soit parce qu'aucune collectivité n'a souhaité en assurer la maîtrise d'ouvrage. Cette mise à jour marginale de la liste des communes en zone blanche pourrait concerner environ 10 % des sites.

Pour votre rapporteur, qu'il s'agisse de haut débit ou de téléphonie mobile, se pose enfin la question des « zones grises », dans lesquelles n'est présent qu'un seul opérateur. Actuellement 54 % de la population a accès au dégroupage, c'est-à-dire à la concurrence. La fracture numérique risque à terme de changer de nature : d'abord essentiellement liée aux conditions d'accès au haut débit ou à la téléphonie mobile, elle risque de plus en plus de se traduire par des disparités de tarifs sur l'ensemble du territoire.

C.— POUR UN DEPLOIEMENT EQUITABLE DE LA TELEVISION NUMERIQUE TERRESTRE

« *À redevance égale, service égal* » : comme l'a indiqué M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire devant les membres de la Commission des affaires économiques le 24 octobre dernier, le déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT) sur 100 % du territoire français répond à une logique d'équité ; chaque Français doit pouvoir accéder à l'ensemble des chaînes financées par la redevance, France 2, France 3, France 4, France 5 et Arte en qualité numérique, quelle que soit sa situation géographique. Le déploiement de la TNT s'inscrit également dans le cadre ambitieux fixé par le Président de la République d'un basculement complet de l'analogique vers le numérique au 30 novembre 2011, objectif repris dans le projet de loi relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur présenté en conseil des ministres le 26 juillet dernier et déposé sur le bureau du Sénat. Les fréquences libérées à l'occasion de l'extinction de l'analogique pourront être utilisées pour des services innovants comme la télévision haute définition, la télévision sur mobile, voire pour faciliter la couverture du territoire par les toutes dernières générations de haut débit.

Lancée le 31 mars 2005, la TNT, qui permet d'avoir accès à 18 chaînes gratuites en qualité numérique ainsi qu'à une offre complémentaire payante de 11 chaînes, couvre depuis la mi-octobre 2006 65 % de la population métropolitaine (phase IV). D'après les calendriers adoptés par le conseil supérieur de l'audiovisuel le 19 juillet 2005 et le 10 mai 2006, ce taux devrait être porté à 70 % de la population avant le 31 mars 2007 (phase V) et atteindre 85 % avant la fin de l'année 2007, grâce à la mise en place des 115 sites prévus. La conférence

régionale des radiocommunications qui s'est achevée le 16 juin dernier à Genève a permis de lever l'un des freins existants, en faisant le point sur la répartition des zones de fréquences hertziennes entre Etats, point crucial dans les zones frontalières nécessitant un partage de la ressource et des accords de coordination.

Pour arriver à un taux de 100 %, le gouvernement s'oriente dans plusieurs directions. La première consiste à inciter les chaînes à étendre leurs zones de diffusion géographique et de s'engager sur de nouveaux sites, en leur proposant en contrepartie une prolongation de leurs autorisations. D'autre part, le CSA pourra, dans certaines zones (notamment en Alsace), procéder à des extinctions limitées de la diffusion analogique pour permettre le déploiement de la TNT, en aidant les foyers concernés à s'équiper le cas échéant. Enfin, parce que le supplément de couverture demandé aux chaînes en contrepartie d'une prolongation de leurs autorisations nécessite l'installation d'au minimum 800 émetteurs supplémentaires et un délai de trois à quatre ans et qu'il ne permettra pas en tout état de cause de desservir plus de 95 % de la population, la généralisation de l'accès à la TNT passera par la mise en œuvre d'un bouquet numérique par satellite sans abonnement, qui a vocation à reprendre l'intégralité des chaînes gratuites de la TNT.

Ce mode de diffusion a été privilégié à l'autre alternative qu'aurait été l'ADSL en raison de la persistance de zones blanches dans la couverture en technologies haut débit. Il a ainsi été demandé à l'ensemble des chaînes de service public financées par la redevance d'assurer leur diffusion numérique gratuite par satellite avant la fin 2006. Les chaînes en clair de la TNT membres du groupement « Télévision numérique pour tous » ont souhaité s'associer à cette démarche et ont annoncé avoir retenu la position « Atlantic Bird 3 » pour la diffusion de ces services qui seront ainsi accessibles partout en France et sans abonnement. Cette offre devrait être lancée avant la fin de l'année 2006, une fois les accords commerciaux passés. L'accès à ce bouquet nécessitera simplement l'installation d'une parabole et d'un décodeur numérique équivalent aux adaptateurs TNT du commerce. Par la suite aucun abonnement ne sera nécessaire. Dans les zones rurales isolées, cette parabole pourra également permettre à ses détenteurs d'avoir accès au haut débit, dans l'attente de l'arrivée de solutions alternatives de meilleure qualité (Wimax...).

Un fonds d'accompagnement du numérique, doté de 15 millions d'euros, permettra d'aider financièrement les personnes les plus modestes ou à besoins spécifiques (personnes âgées, handicapés...) à acquérir des équipements de réception, afin que la fracture territoriale ne se transforme pas en fracture sociale.

V.— QUEL AVENIR POUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Même si les fonds structurels ne relèvent pas du budget de l'Etat et si les contrats de plan Etats-régions dépassent largement les crédits de la mission

« politique des Territoires », votre rapporteur ne pouvait pas ne pas évoquer leur profonde évolution à compter de 2007, tant ceux-ci constituent des instruments privilégiés pour la politique d'aménagement du territoire. En effet, 2007 ne sera pas seulement la première année d'une nouvelle programmation mais également celle d'une réforme notable de ces instruments.

A.— DES CONTRATS DE PLAN AUX CONTRATS DE PROJETS

1. Une exécution finalement satisfaisante des CPER 2000-2006 grâce à un effort exceptionnel consenti en matière de transports

Après avoir engagé une large consultation sur l'avenir des CPER dès 2004 auprès du Conseil économique et social, des délégations à l'aménagement du territoire du Parlement et des associations représentant les collectivités territoriales et leurs groupements, le gouvernement n'a finalement pas souhaité prolonger la durée des contrats d'une année supplémentaire (à l'exception du seul volet territorial en raison de la signature tardive des contrats de pays), comme cela avait été le cas lors de la précédente génération. Plusieurs raisons justifient cette décision.

Il s'agit d'abord de la nécessité de faire coïncider la période d'application des nouveaux contrats avec celles des programmes européens, les moyens significatifs finalement obtenus par la France au titre de la nouvelle politique de cohésion européenne sur la période 2007-2013 (plus de 12 milliards d'euros) justifiant de faciliter l'identification des contreparties nationales aux futurs programmes opérationnels. À ce souci d'éviter un « décrochage » par rapport au rythme prévu pour la politique régionale européenne, s'ajoute la volonté de ne pas déconnecter les deux réflexions stratégiques à mener en parallèle. Le gouvernement a ainsi choisi de concentrer les interventions contractuelles sur la période 2007-2013 sur le soutien à l'innovation, à la compétitivité et au développement durable, tels qu'ils se retrouvent dans les orientations retenues par les Etats membres au niveau européen (stratégie de Lisbonne et Göteborg).

Par ailleurs, grâce à un effort exceptionnel consenti au bénéfice des infrastructures de transport via l'AFITF (1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires en 2005-2006), le taux d'engagement des CPER 2000-2006 devrait atteindre 81,28 % à la fin 2006, soit un taux supérieur à celui de la précédente génération à la même échéance. S'agissant du volet routier, qui devrait être exclu du champ des futurs contrats de projets 2007-2013, le gouvernement a pris en outre des engagements forts, inscrits à l'article 24 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, pour que le financement des opérations situées sur les routes transférées soit assuré jusqu'à leur achèvement, quand bien même celui-ci interviendrait après la fin de l'année 2006. C'est donc la réalisation d'un objectif d'exécution de 100 % qui est garantie. Le taux d'exécution du volet ferroviaire, qui, à 42,65 % et l'équivalent

de trois ans de retard à fin 2005 était l'un des plus mauvais de l'ensemble des domaines contractualisés et impactait par l'importance de son poids relatif le taux d'avancement global, devrait quant à lui finalement atteindre 70 % à la clôture des CPER fin 2006, grâce au rattrapage remarquable permis par les abondements de l'AFITF. Le taux global prévisionnel de 81 % est en tout état de cause une moyenne. De nombreux ministères ou domaines de contractualisation pourraient dépasser les 90 % voire approcher l'objectif de 100 % à fin 2006 ; c'est le cas notamment de l'enseignement scolaire (99 %), du logement (97 %), de la recherche (97 %), de l'emploi et de la formation professionnelle (92 %), de la ville (91 %) mais aussi des conventions annexes ADEME, qui devraient atteindre un taux d'exécution de 100 %. Le domaine des constructions universitaires devrait en revanche rester à un niveau inférieur à la moyenne (76,6 %), malgré une dotation complémentaire de 50 millions d'euros en 2006, mais le ministre délégué à l'aménagement du territoire, M. Christian Estrosi, a indiqué lors de son audition le 24 octobre dernier, qu'il serait l'un des points forts des nouveaux contrats de projets, la part des constructions universitaires et de la recherche devant passer de 15 à 25 % de l'enveloppe totale des crédits.

EXECUTION DES CONTRATS DE PLAN 2000-2006

(%)

	Taux d'AP déléguées à fin 2005	Taux d'AE déléguées prévisionnel à fin 2006
INSEE	91,48%	100,00%
ADEME "Industrie"	87,86%	98,84%
COMMERCE EXTERIEUR	87,14%	97,89%
DGCCRF	85,68%	100,00%
EXPLOITATION DE LA ROUTE	85,41%	90,17%
ADEME "Ecologie"	85,28%	100,00%
RECHERCHE (hors constructions)	83,03%	94,22%
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	81,62%	99,26%
DEFENSE	81,49%	85,57%
LOGEMENT ET AMENAGEMENT URBAIN	80,61%	96,68%
EMPLOI FORMATION	79,08%	91,58%
CULTURE	77,35%	90,14%
VILLE	77,22%	90,72%
TOURISME	76,79%	84,83%
JUSTICE	76,32%	90,27%
<i>(pour mémoire : TOTAL EDUCATION NATIONALE)</i>	73,22%	81,87%
AGRICULTURE	72,80%	83,23%
AFFAIRES ETRANGERES	72,15%	84,41%
CONSTRUCTIONS UNIVERSITAIRES	69,64%	76,60%
FNADT	69,49%	82,01%
OUTRE MER	68,04%	80,13%
JEUNESSE ET SPORTS	67,69%	78,51%
SANTE ET SOCIAL	64,75%	86,43%
ROUTE	64,27%	82,34%
ECOLOGIE ET DEVELOPPEMENT DURABLE (hors ADEME)	60,81%	65,93%
INDUSTRIE (hors ADEME)	59,31%	65,31%
<i>(pour mémoire : TOTAL EQUIPEMENT TRANSPORT LOGEMENT)</i>	58,59%	78,60%
TRANSPORT COMBINE	52,17%	78,51%
Autres (Equipement)	51,58%	56,25%
PME COMMERCE ARTISANAT	51,07%	57,69%
LITTORAL	50,64%	71,68%
PORTS MARITIMES	50,35%	73,44%
TRANSPORTS COLLECTIFS EN ILE DE France	44,04%	71,10%
FLUVIAL	43,25%	56,54%
FERROVIAIRE	42,65%	69,57%
TOTAL CONTRATS REGIONAUX	66,96%	81,28%
TOTAL CONTRATS INTERREGIONAUX	53,77%	67,63%
TOTAL TOUS CONTRATS	66,54%	80,84%

Enfin, la prolongation d'une année de la génération actuelle des CPER aurait conduit à engager des négociations avec les régions en 2007, année marquée par plusieurs échéances électorales et peu propice à des discussions sereines.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, les projets qui n'auront pu être intégralement financés à fin 2006 seront traités de la façon suivante, en fonction de leur état d'avancement :

– la mise en œuvre des opérations engagées en totalité se poursuivra sans interférer avec les contrats de projets 2007-2013 ;

– les opérations qui n'ont été que partiellement engagées et qui relèvent des priorités des futurs contrats de projets seront poursuivies dans ce nouveau cadre ;

– les opérations qui n'ont été que partiellement engagées et qui ne relèvent plus des champs des contrats de projets 2007-2013 seront poursuivies hors contrats de projets ;

– les opérations qui n'auront pas été du tout engagées pourront faire ou non l'objet d'une nouvelle décision de programmation au titre des contrats de projets 2007-2013 si elles correspondent aux objectifs de ces contrats et si les partenaires le décident.

2. Des nouveaux contrats de projets Etat-Régions plus réalistes et recentrés sur des objectifs stratégiques

Les CPER ont permis une coordination locale des politiques publiques grâce à un partenariat constructif entre l'Etat et les régions. Depuis leur mise en place en 1982, ils ont pris une ampleur croissante et leur volume financier a augmenté de près de 50 % à chaque renouvellement. Mais ils ont montré en même temps des limites de plus en plus évidentes au fil du temps : la multiplication des domaines d'intervention a abouti à des contrats sans priorités réelles qui diluent les moyens ; les effets d'affichage ont conduit à une sur-programmation dépassant les capacités d'investissement annuelles réelles des ministères et à l'inscription de projets qui n'étaient pas mûrs ou dont le coût n'a pas été suffisamment évalué ; la rigidité et la complexité des procédures, notamment budgétaires (profusion des lignes budgétaires), n'ont pas permis une allocation optimale des ressources ; l'absence d'un suivi informatique performant de l'exécution de ces contrats les a également rendus peu lisibles. La Cour des comptes a rappelé en février dernier l'existence de ces limites, ce qui a conduit le gouvernement à annoncer une réforme profonde des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

Le cadre des futurs contrats de projets a été annoncé lors du CIIACT du 6 mars dernier. Pour répondre aux critiques unanimes sur l'absence de sélectivité, les contrats de plan, rebaptisés contrats de projets Etat-Régions, seront désormais

recentrés sur les grands enjeux des politiques d'aménagement du territoire. Trois thématiques ont été retenues par le gouvernement pour orienter les nouveaux contrats que le gouvernement propose aux régions et autres collectivités concernées, en parfaite adéquation avec les orientations stratégiques définies par l'Union européenne. Il s'agit de la compétitivité et de l'attractivité des territoires (soutien aux filières d'excellence, y compris dans le domaine agricole, réalisation de grands équipements concourant à l'attractivité des régions...), du développement durable et de la préservation de l'environnement (transports collectifs, stratégies de lutte contre le changement climatique...), ainsi que de la cohésion sociale et territoriale (soutien aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, accompagnement des mutations économiques, rénovation urbaine...).

Tirant les enseignements de l'atomisation actuelle des CPER en de multiples projets d'intérêt parfois local, les nouveaux contrats proposés à la négociation sont prioritairement ciblés sur de grandes opérations d'investissement structurantes, qui préparent l'avenir. Ces grands projets seront, à chaque fois que cela est possible, examinés à l'aune de trois critères transversaux : impact sur l'emploi, promotion des technologies de l'information et de la communication et impact sur les émissions de gaz à effet de serre. Un indicateur correspondant à ce critère a d'ailleurs été mis en place dans le projet annuel de performance du programme « Aménagement du territoire ». Dans un souci de clarification et de sélectivité, plusieurs types d'intervention précédemment inclus dans les contrats de plan et ne correspondant plus aux priorités qui viennent d'être évoquées sortent du champ des contrats de projets. Il en est ainsi de l'installation des jeunes agriculteurs et des mesures foncières et hydrauliques, qui représentaient le tiers des engagements du ministère de l'agriculture sur la période 2000-2006, de la mise en réseau des équipements culturels et du développement des pratiques « amateur », qui représentaient 19 % des engagements du ministère de la culture, de l'enseignement scolaire, des investissements routiers, de l'aviation civile, du tourisme, du soutien aux filières sportives et de la rénovation des centres de vacances et de loisirs (68 % des engagements du ministère de la jeunesse et des sports sur la période 2000-2006), des programmes régionaux de santé, ou de la modernisation des établissements pour personnes âgées (hors restructuration d'anciens établissements hospitaliers). Les interventions au titre des ministères des affaires étrangères, du commerce et de l'artisanat, du commerce extérieur, de la défense et de la justice sont également exclues du champ des contrats de projets et bénéficieront d'un soutien de l'Etat sous la forme d'autres modalités. Le resserrement des contrats de projets n'est pas synonyme de désengagement de l'Etat : les contrats de projets n'épuiseront pas en effet le champ des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales. Dans tous ces domaines, les ministères pourront intervenir conjointement avec les collectivités locales de manière appropriée aux besoins des territoires, en articulation, par exemple, avec les programmes européens.

La nouvelle architecture des contrats de projets tire aussi toutes les conséquences de la poursuite de la décentralisation engagée à compter de 2004.

Suivant les préconisations de la Cour des comptes « d'engager une concertation plus large avec les collectivités territoriales, à raison de leurs compétences respectives », le gouvernement a choisi de faire de la région l'interlocuteur privilégié mais non exclusif des CPER, en laissant la faculté aux autres collectivités d'être associées à la négociation en fonction de leurs compétences et d'être signataires du contrat le cas échéant.

Dans un contexte marqué de fortes contraintes pour les finances de l'Etat mais aussi pour celles d'un grand nombre de collectivités territoriales, le gouvernement a fait le choix d'une démarche responsable, en privilégiant des engagements budgétaires plus réalistes et plus faciles à tenir, c'est-à-dire compatibles avec le maintien d'une marge d'action non contractualisée dans les ministères concernés. Compte tenu du recentrage des priorités, il a retenu dans les mandats de négociations une enveloppe pluriannuelle de 10,497 milliards d'euros, soit une moyenne annuelle de 1,5 milliard d'euros (incluant les crédits des agences de l'eau pour 118 millions d'euros par an). Cette enveloppe n'inclut pas les crédits de l'agence nationale pour la rénovation urbaine, dont le montant sera arrêté en fonction de l'aboutissement des discussions locales. Elle n'inclut pas non plus l'enveloppe prévue pour la Corse, pour laquelle le mandat de négociation sera définitivement arrêté parallèlement aux décisions attendues prochainement sur la deuxième phase du programme exceptionnel d'investissement prévu par la loi du 22 janvier 2002. La dotation de 400 millions d'euros que l'Etat versera au syndicat des transports d'Ile-de-France pour le renouvellement du matériel roulant n'est pas non plus comprise dans ce montant. Par ailleurs, le Premier ministre s'est déclaré prêt à élargir le champ des négociations si des spécificités régionales le justifiaient.

Ce volume de moyens est à comparer aux crédits réellement mis en place par les ministères entre 2000 et 2006 pour les thèmes éligibles aux futurs contrats de projets. Il s'avère légèrement supérieur, les contrats de plan ayant conduit l'Etat à mettre en place 1,33 milliard par an (hors agences de l'eau et hors Corse) sur ces mêmes sujets. Dans le même esprit de crédibilité et d'efficacité, le gouvernement a décidé de privilégier les projets prêts à être engagés dans des délais rapides. L'introduction d'une clause de dégagement d'office pour les projets n'ayant pas fait l'objet d'un engagement à hauteur de 10 % des opérations prévues dans un délai de 18 mois suivant la date de lancement inscrite au contrat, ainsi que la possibilité d'une modification à mi-parcours (en 2010) des opérations programmées en fonction de leur degré de programmation vont dans ce sens.

Le suivi des nouveaux contrats de projets sera considérablement amélioré. Conformément aux préconisations de votre rapporteur dans ces précédents avis, le logiciel PRESAGE, qui a fait ses preuves pour la gestion des fonds européens, sera l'outil de suivi des futurs contrats de projets. Une première version « PRESAGE 2007 » sera opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2007. Afin d'éviter d'éventuelles confusions sur la période de chevauchement de l'ancienne et de la nouvelle génération des CPER, le suivi de la clôture de la période 2000-2006 sera

poursuivi sur l'ancien système extranet « cper.net », alors que celui de la nouvelle génération démarrera directement sur PRESAGE 2007.

B.— UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COHESION EUROPEENNE EN PHASE AVEC LA STRATEGIE DE LISBONNE

1. Premier bilan de la programmation des fonds structurels sur la période 2000-2006 : un risque de dégage­ment d'office écarté, un effet levier important

Même si les fonds structurels européens ne s'inscrivent pas dans le cadre budgétaire national de l'aménagement du territoire, ils constituent un levier indispensable de cette politique, en raison de leur impact financier considérable. La France doit percevoir à ce titre environ 16 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2000-2006 (dont 3,83 milliards d'euros au titre de l'objectif 1 et de son régime de soutien transitoire, 6,26 milliards au titre de l'objectif 2 et de son régime de soutien transitoire, 4,5 milliards au titre de l'objectif 3, 225 millions d'euros au titre de l'IFOP, le solde étant constitué par les programmes d'initiative communautaire), dont 3,3 milliards au titre de l'année 2006. Ce dernier montant représente à lui seul plus de 11 fois le niveau des crédits de paiement prévus dans le programme « aménagement du territoire ». Le principe de cofinancement qui régit ces fonds a favorisé notamment la mobilisation d'autres fonds publics et d'une façon générale un important effet de levier.

La programmation des fonds structurels européens a connu un démarrage assez lent qui a conduit le gouvernement à engager à l'été 2002 une profonde réforme visant à améliorer et simplifier la gestion des fonds structurels. La programmation des projets a alors considérablement été accélérée, au détriment parfois de leur qualité et à des taux de subventionnement excessifs. Puis à compter de 2004, le nombre important de projets déposés a permis de faire le tri et de mieux sélectionner les projets. En 2005 et 2006, la programmation s'est poursuivie à un rythme soutenu permettant d'atteindre au 1^{er} août 2006 un taux de 90,4 %, très proche du rythme optimal de progression (92,8 %). Dans de nombreuses régions, les gestionnaires des programmes ont dû procéder à une plus forte sélectivité des dossiers au cours des derniers mois de programmation, ce qui peut conduire certains projets nécessitant une préparation plus longue à rencontrer des difficultés pour être subventionnés. Parallèlement, 55,3 % des crédits européens prévus ont fait l'objet de paiement, sachant que la réalisation des opérations engagées peut s'étendre jusqu'au 31 décembre 2008. Aujourd'hui, seule l'exécution des projets doit encore faire l'objet d'une attention particulière par rapport au dégage­ment d'office, même si elle est marquée par des progrès sensibles. Le risque de dégage­ment d'office s'éloigne mais n'est pas tout à fait exclu dans la mesure où le rattrapage accéléré de 2004 a conduit à la programmation de certaines opérations, sans que la viabilité finale de ces projets soit assurée ni leur plan de financement complètement bouclé. Au 1^{er} août 2006, il restait près de 830 millions de crédits à justifier pour éviter tout dégage­ment

d'office, alors que ce montant était de 882 millions en 2005. La France n'aura perdu que 15 millions d'euros en 2003, 16 millions en 2004 et 11 millions en 2005, ce qui représente qu'une fraction très marginale de l'enveloppe globale (0,002 %).

Plus que le dégagement d'office, c'étaient un tarissement des fonds structurels après 2007 et le spectre d'une année blanche liée à un enlisement des négociations sur les perspectives financières 2007-2013 qui représentaient l'enjeu principal l'an dernier lors de la rédaction de ce même avis budgétaire. Ces craintes sont désormais levées. En écartant l'option d'un objectif 2 seulement résiduel, la nouvelle politique européenne de cohésion continuera à s'adresser à la France, tout en appuyant les nouveaux Etats membres dans leurs efforts de rattrapage économique.

2. Le maintien d'une programmation conséquente pour la période 2007-2013, axée sur la compétitivité et l'innovation

Un accord sur les perspectives financières de l'Union européenne a été trouvé lors du conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 et permet la mise en œuvre d'une nouvelle politique régionale à compter du 1^{er} janvier 2007, dotée d'une enveloppe globale de 308 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2007-2013 et régie par le règlement communautaire 1083/2006 du 13 juillet 2006.

Recentrée sur l'utilisation de trois fonds (FEDER, FSE et fonds de cohésion), cette enveloppe est répartie entre objectifs profondément rénovés :

– l'objectif 1, dit de convergence, concernera les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Il profitera en France aux quatre départements d'outre-mer, qui bénéficieront de 2,831 milliards d'euros, fonds régions ultrapériphériques compris.

– L'objectif 2, centré sur la compétitivité régionale et l'emploi, succède aux actuels objectifs 2 et 3 et couvrira toutes les zones non éligibles à l'objectif 1, c'est-à-dire l'ensemble des 22 régions métropolitaines, le zonage étant supprimé. La France recevra à ce titre 9,1 milliards d'euros, dont 30 millions de dotation complémentaire pour la Corse et 70 millions d'euros pour le Hainaut, régions qui figuraient jusqu'ici dans le régime « Objectif 1 soutien transitoire ». Le FEDER soutiendra des projets renforçant l'attractivité des régions, la capacité d'innovation et l'esprit d'entreprise, conformément à la stratégie de Lisbonne. Le FSE subventionnera d'autre part des programmes favorisant l'adaptabilité des travailleurs et la réforme des marchés du travail.

– Enfin, l'objectif 3, héritier du programme d'initiative communautaire Interreg et financé exclusivement par le FEDER, sera consacré à la coopération transfrontalière, à la coopération transnationale sur des priorités stratégiques (recherche, société de l'information, environnement...) et à la coopération interrégionale permettant aux régions de coopérer en réseau à l'échelle de

l'Europe. La France bénéficiera d'une enveloppe de 772 millions d'euros au titre de cet objectif.

Au total, la France bénéficiera d'une enveloppe substantielle de 12,704 milliards d'euros sur la période 2007-2013, se répartissant hors objectif 1 entre les différentes régions métropolitaines suivant le tableau suivant :

RÉPARTITION DES ENVELOPPES RÉGIONALES FEDER/FSE EN MÉTROPOLE

(en millions d'euros)

	TOTAL 2000-2006	TOTAL 2007-2013
Alsace	242,58	177,93
Aquitaine	659,36	507,30
Auvergne	387,46	260,37
Basse Normandie	368,41	244,03
Bourgogne	356,05	250,29
Bretagne	618,44	430,35
Centre	345,29	297,12
Champagne-Ardenne	300,99	238,60
Corse	167,63	148,68
Franche-Comté	283,57	187,47
Haute Normandie	486,81	319,89
Ile-de-France	757,96	601,95
Languedoc-Roussillon	461,24	382,25
Limousin	188,25	153,73
Lorraine	528,33	403,45
Midi-Pyrénées	615,82	511,37
Nord-Pas-de-Calais	1 335,82	926,61
PACA	591,45	520,82
Pays-de-la-Loire	647,93	450,21
Picardie	416,38	291,91
Poitou-Charentes	416,56	281,09
Rhône-Alpes	835,47	615,58
TOTAL Régional	11 001,78	8 201*

Source : DIACT

* S'ajoutent à ces montants pour atteindre le total FEDER/FSE de l'objectif 2 (9,1 Mds €) :

– 200 millions d'euros au titre des programmes FEDER interrégionaux en faveur des massifs et bassins hydrographiques et du programme national d'assistance technique

– 700 millions au titre du programme national FSE (hors part gérée en région)

S'agissant de cette ventilation régionale, le gouvernement a notamment souhaité limiter à 30 % au maximum la baisse en valeur des dotations du FEDER et à 40 % la baisse de l'allocation FSE pour chaque région par rapport à la période 2000-2006. En 2007, la France devrait recevoir 1,857 milliard d'euros, dont 0,45 milliard d'euros au titre de l'objectif de convergence, 1,3 milliard au titre de l'objectif 2 et 0,107 milliard au titre de l'objectif 3.

Les fonds structurels seront par ailleurs concentrés sur les leviers de la croissance que sont la recherche, l'innovation et les ressources humaines (capital humain), conformément à la stratégie de Lisbonne. Désormais, conformément aux

décisions arrêtées lors du conseil européen de décembre 2005, 75 % des dépenses au titre de l'objectif de compétitivité régionale et d'emploi et 60 % des dépenses au titre de l'objectif de convergence devront être consacrés à l'innovation et à la société de la connaissance.

Au plan national, la stratégie française d'utilisation des fonds structurels est décrite dans le cadre de référence stratégique national (CRSN) élaboré après une large consultation des associations d'élus, des partenaires sociaux et du secteur associatif et transmis ce mois-ci pour approbation à la Commission européenne. Ce document stratégique propose un point d'équilibre entre une marge de manœuvre à donner au partenariat régional pour que les crédits européens servent des stratégies régionales différenciées et la volonté de concentrer l'intervention sur un nombre limité de thèmes et des opérations structurantes en terme de développement économique et social. Ainsi, les priorités stratégiques qui constitueront le cœur de cible des futurs programmes se concentrent sur quatre grands domaines : l'environnement économique et le soutien aux entreprises, incluant la recherche et l'innovation ; la formation, la gestion des ressources humaines et l'emploi en faveur de catégories de publics prioritaires ; l'environnement, la prévention des risques et la politique énergétique ; le développement durable des territoires.

Les modalités de gestion des fonds structurels et les expérimentations en cours (transfert de gestion du programme objectif 2 à la région Alsace et du programme « Interreg » à l'ensemble des régions) seront pour une large part reconduites, le gouvernement ayant déposé sur le bureau du Sénat un projet de loi modifiant en ce sens l'article 44 de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales. La gestion de ces fonds sera néanmoins facilitée dans la mesure où les programmes opérationnels, qui succèdent aux documents uniques de programmation, seront mono-fonds.

Par ailleurs, la France recevra 5,2 milliards d'euros sur la période 2007-2013 au titre du développement rural mais ces crédits transiteront désormais par un nouveau fonds, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui ne figure pas dans la politique de cohésion européenne mais est rattaché au deuxième pilier de la politique agricole commune.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2006, la Commission a entendu **M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, sur les crédits de son ministère pour 2007.

Le président Patrick Ollier a souhaité la bienvenue à M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, et souligné que le budget présenté cette année pour l'aménagement du territoire revêtait une importance particulière car étant à la charnière de deux programmations.

La génération actuelle des contrats de plan État-régions (CPER) pourra en effet être clôturée au 31 décembre 2006, grâce à l'effort exceptionnel consenti cette année en matière de transports par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). On ne peut qu'approuver cette décision d'éviter un « décrochage » par rapport au rythme prévu pour la politique régionale européenne, ces deux réflexions stratégiques ne devant pas être déconnectées. Qui plus est, le Gouvernement a pris des engagements forts, gravés dans le marbre de la loi, pour que le financement des opérations situées sur des routes transférées soit assuré jusqu'à leur achèvement, quand bien même celui-ci interviendrait après la fin de l'année.

Après avoir demandé au ministre de dresser un bref bilan de l'exécution des CPER, le Président Patrick Ollier a souhaité avoir des précisions sur le périmètre envisagé pour les futurs contrats de projet, ainsi que l'état d'avancement des négociations. Au-delà du recentrage nécessaire pour éviter le saupoudrage des crédits et les effets d'affichage, quelles sont les mesures envisagées pour remédier aux défauts des contrats des précédentes générations ? Les procédures seront-elles simplifiées ? Y aura-t-il un suivi informatique performant et opérationnel ?

Le Président Patrick Ollier a également évoqué la nouvelle programmation de fonds structurels qui allait débiter le 1^{er} janvier 2007 et félicité le ministre d'avoir obtenu le maintien d'un objectif 2 conséquent, qui permettra à la France métropolitaine de bénéficier de près de 12 milliards d'euros sur la période 2007-2013. Cependant, l'absence de zonage et la réorientation de 75 % des fonds de cet objectif vers l'innovation permettront-ils de continuer à soutenir des territoires souffrant d'handicaps structurels ? Les infrastructures de transport pourront-elles être cofinancées par les nouveaux fonds européens ?

Enfin, quels sont le contenu et les finalités du projet de loi relatif à l'expérimentation des transferts de gestion aux collectivités locales, présenté en conseil des ministres la semaine dernière ?

M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a indiqué qu'aménagement et compétitivité étaient deux termes désormais liés et que la fusion de la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR), créée sous

l'impulsion du Général de Gaulle et d'Olivier Guichard en 1963, avec la Mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME) au sein de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) était là pour souligner cette ambition nouvelle au service des territoires. Pour autant, donner à l'aménagement du territoire une nouvelle dimension économique et industrielle basée sur la compétitivité ne veut pas dire qu'il faille soutenir les territoires les plus riches en créant une compétition entre les territoires : il s'agit seulement de répondre aux talents et de donner, même aux territoires les plus pauvres, la possibilité de mettre en valeur leurs compétences et leur savoir-faire, en leur donnant ainsi les moyens de devenir compétitifs. Le ministre délégué a déclaré ainsi répondre au volontarisme qui s'est exprimé au cours des 18 derniers mois lors de ses déplacements dans plus de 80 départements et vouloir appuyer hommes et femmes dans leurs projets de développement.

Les quatre grands chantiers ouverts au début de l'année 2006 ont été menés à bien.

66 pôles de compétitivité ont été labellisés, dont certains de niveau mondial. Leur montée en puissance au cours de 2007 et 2008 va permettre à la France de rattraper son retard en matière d'innovation, notamment dans le domaine des énergies renouvelables. Depuis juillet 2005, l'État et les agences ont consacré 540 millions d'euros à ces pôles. Sur la vingtaine ayant annoncé un objectif chiffré en terme d'emplois, 65 000 créations sont attendues sur trois ans.

La mise en place de 176 pôles d'excellence rurale permettra d'injecter 607 millions d'euros dans les territoires ruraux, assurant le maintien de 25 000 emplois et la création d'environ 7 000 autres. Une deuxième vague de labellisation interviendra le 15 décembre 2006.

La défense des intérêts français à Bruxelles a donné un résultat inespéré eu égard au nouveau paysage communautaire. Ce sont plus de 14 milliards d'euros (en euros courants) que l'Union Européenne mettra à disposition du développement des territoires français entre 2007 et 2013. Le résultat est également très bon en ce qui concerne les aides publiques à finalité régionale, qui conditionnent notamment le zonage PAT.

L'accompagnement des mutations économiques s'est traduit par la création, au sein de la DIACT, d'une cellule d'accompagnement de onze personnes, dont les compétences sont ainsi mises au service des territoires.

Tels sont les résultats de l'action du ministère en 2006.

La politique d'aménagement du territoire que le gouvernement entend mener en 2007 s'attache à détecter et à mettre en valeur les atouts de chacun des territoires. Elle répond également à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficulté.

Il s'agit d'encourager en premier lieu les acteurs les plus dynamiques à renforcer leurs stratégies de développement et de recherche, à développer leurs points forts et leurs complémentarités, afin d'ouvrir de nouvelles perspectives de croissance et d'emploi. Les pôles de compétitivité sont à cet égard des instruments essentiels et de nouveaux dossiers sont à l'étude. Les synergies seront renforcées par une mise en réseau des pôles relevant d'une même thématique, afin d'éviter des situations de concurrence. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2007 a supprimé le dispositif d'exonération de charges sociales, qui n'était pas adapté aux attentes des chefs d'entreprise, en le transformant en une bonification des aides accordées aux PME dans le périmètre des pôles. La prime d'aménagement du territoire (PAT) sera quant à elle concentrée sur les projets internationalement mobiles et sur les PME industrielles à des étapes clefs de leur développement.

Cette première orientation est complétée par une politique active de cohésion économique et sociale. Les pôles d'excellence rurale sont des outils qui permettront aux territoires ruraux de valoriser leurs atouts propres et de renforcer leur attractivité. Dans cette perspective et compte tenu du nombre important de dossiers reçus de qualité, le ministre délégué a annoncé avoir convaincu le Premier ministre de porter à 200, au lieu de 120, le nombre de projets pouvant être retenus au titre de la deuxième vague de l'appel à candidatures. Au total, ce sont ainsi près de 400 pôles qui devraient être labellisés.

Pour aider les territoires qui cumulent les handicaps structurels ou qui se trouvent confrontés à des situations de crise économique, trente contrats de site sont en cours, d'autres sont en préparation. Les résultats sont encourageants : ils ont en effet permis la création de dynamiques régionales, un nombre important de créations d'emplois, des taux de reclassement élevés, et redonné espoir aux territoires, aux salariés et à leurs familles. Parmi les dossiers les plus emblématiques figurent les reconversions consécutives à la fermeture des sites de Stéphane Kélian-Charles Jourdan à Romans-sur-Isère, de Matra à Romorantin et de Kodak à Chalon-sur-Saône.

De la même façon, il s'agit de mettre en place une stratégie de développement de l'activité économique et de l'emploi dans les quartiers urbains sensibles. Si les banlieues ne figuraient pas traditionnellement dans les politiques d'aménagement du territoire en raison de l'existence de la politique de la ville, il n'est pas anormal de s'intéresser aux centres urbains si l'on veut arriver à un traitement équitable sur l'ensemble du territoire. Dans cette perspective, le ministre délégué a annoncé le lancement avec le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement d'un appel à projets permettant l'utilisation des fonds européens pour le développement urbain, qui s'adresse aux agglomérations ou aux villes bénéficiant d'un contrat urbain de cohésion sociale. Seront notamment soutenues les actions favorisant le développement de l'activité économique et de l'emploi, le désenclavement, la mixité sociale.

Il faut enfin mener une vigoureuse politique d'aménagement numérique du territoire, afin d'offrir à tous les Français l'accès au téléphone mobile, à l'Internet

à haut débit et à la télévision numérique terrestre (TNT). S'agissant de la téléphonie mobile, la totalité du territoire devra être couverte d'ici à la fin de 2007. Sur les 3 000 communes recensées en zone blanche par le plan de rattrapage, seules 1 300 ne seront pas encore couvertes au 31 décembre prochain et les réunions régulières avec les opérateurs laissent présager que l'objectif fixé sera atteint.

S'agissant de l'Internet à haut débit, 95 % de la population est actuellement couverte et les mesures nécessaires seront prises pour couvrir les 3 500 communes qui restent hors de portée de l'ADSL et pour soutenir les projets des collectivités. Pour les communes les plus isolées, un plan doté de 10 millions d'euros a été créé, qui permettra d'attribuer à chacune d'elles une aide pouvant aller jusqu'à 8 000 euros sur un coût estimé de 10 000 euros par opération. L'objectif des 100 % devrait donc être atteint également à la fin de 2007.

S'agissant de la TNT, à laquelle 15 % des foyers avaient accès en juin 2005, c'est désormais, grâce aux 24 émetteurs mis en service la semaine dernière, 65 % de la population qui a accès aux 18 chaînes gratuites. La proportion passera à 80 % en février ; il aura fallu pour cela équiper 115 émetteurs. Pour arriver à 100 %, il faudrait 800 à 1 000 émetteurs supplémentaires, ce qui prendrait trois à quatre ans. C'est pourquoi le Gouvernement recherche un accord avec les opérateurs en vue d'offrir à ceux qui n'auront pas accès à la TNT un bouquet satellitaire gratuit, accessible sans abonnement, moyennant un boîtier d'un coût d'une cinquantaine d'euros, en vertu du principe : à redevance égale, service égal.

En 2007, la France sera, au sein de l'Union européenne, le pays le mieux équipé pour l'accès au numérique. Le projet du ministre de la culture et de la communication d'abandonner définitivement l'analogique pour le numérique d'ici à 2011 pourra ainsi être réalisé, et des fréquences supplémentaires récupérées pour la haute définition. Les exigences des usagers seront en effet de plus en plus grandes, et consisteront notamment, dans un avenir pas si lointain, à pouvoir accéder aux mêmes services sur son ordinateur, son téléviseur et son téléphone mobile.

La grande négociation des contrats de projets, qui a commencé dès le mois de mars 2007, approche de sa conclusion. Le périmètre de ces contrats est plus restreint que celui des anciens CPER et rompt avec la « logique d'enveloppe » qui caractérisait ces derniers : ils se concentrent en effet sur des projets dont la maturité permet de garantir la réalisation dans les délais prévus et dont l'effet de levier sur le développement local est avéré. Il est ainsi répondu au souhait du président Patrick Ollier d'éviter le saupoudrage des crédits, ainsi qu'aux critiques de la Cour des comptes à l'encontre des CPER – cela faisait vingt ans, en effet, qu'il y avait des contrats de plan sans plan !

Trois thématiques prioritaires ont été retenues, en cohérence avec les objectifs stratégiques de l'Union Européenne : compétitivité et attractivité des

territoires ; développement durable et protection des ressources naturelles ; cohésion sociale et territoriale.

Dans un souci d'efficacité, ces contrats peuvent comporter des volets interrégionaux pour assurer la coordination et la cohérence des opérations. Ces contrats comportent en outre un volet territorial afin de mieux prendre en compte les problématiques locales, regroupées en six thèmes complémentaires aux objectifs du contrat principal.

Sur sept ans, 10,56 milliards d'euros seront mis au service des territoires, soit 1,5 milliard par an, c'est-à-dire 200 millions de plus, à périmètre constant, qu'en 2000-2006. Cette enveloppe n'est toutefois pas figée, et le Premier ministre a récemment annoncé sa volonté d'ouvrir le champ de la négociation. S'il y a de bons projets, prêts à démarrer et créateurs d'emplois, le Gouvernement saura dégager – dans des limites naturellement raisonnables – les financements complémentaires qui s'avèreraient nécessaires. L'addition de ces moyens à ceux apportés par les collectivités et par l'Union européenne rendra possible la réalisation d'opérations majeures, indispensables au développement durable des territoires.

Il s'agit en premier lieu de la création de grands axes ferroviaires, fluviaux et maritimes pour le transport du fret et de l'équipement de plateformes multimodales, afin de faire face à la demande croissante de transports tout en réduisant de façon drastique les émissions de gaz à effet de serre. Les dotations consacrées aux transports collectifs et aux transports de fret passent de moins de 13 % du total des crédits entre 2000 et 2006 à plus de 24 % entre 2007 et 2013.

La deuxième priorité est de renforcer les capacités du pays en matière d'enseignement supérieur et de recherche, en créant les conditions de la valorisation et de l'exploitation, dans les délais les plus courts, de toutes les innovations produites par les universités et les laboratoires, publics ou privés. La part des constructions universitaires et des programmes de recherche passera de 15 à 25 % de l'enveloppe totale.

La troisième orientation concerne le renforcement du soutien aux projets urbains, dans une perspective de cohésion sociale. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui interviendra dans ces opérations, a programmé une enveloppe annuelle d'environ 500 millions d'euros, à laquelle s'ajouteront, en fonction de la nature des opérations, les crédits des politiques sectorielles. Des fonds européens pourront également être mobilisés au titre des appels à projets évoqués précédemment.

Le renforcement de la cohésion territoriale est indispensable et les crédits affectés aux volets territoriaux doivent servir à soutenir des projets qui ont cette finalité, tels que le développement numérique des territoires, l'accompagnement des initiatives innovantes dans le domaine des aides à la personne, la reconversion des structures hospitalières en établissements de moyen ou long séjour pour

personnes âgées ou, encore l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

Enfin, la situation financière des crédits gérés par le ministère a été assainie : la lancinante question de la dette du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui préoccupait nombre de parlementaires, sera résolue à compter de 2007 grâce à des dotations complémentaires d'un montant total de 124 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ouvertes en cours d'exécution pour 2006 et à une enveloppe de 300 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances pour 2007.

M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis des programmes « Aménagement du territoire ; Interventions territoriales de l'État ; Information géographique et cartographique », a jugé réaliste, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, le budget consacré au programme « Aménagement du Territoire » : les crédits de paiement augmentent de 1,5 % pour atteindre 300,2 millions d'euros, les autorisations d'engagement sont ramenées à 317,5 millions, niveau compatible avec celui des crédits de paiement. Il s'est félicité de la confirmation qui vient d'être faite par le ministre de l'inscription en loi de finances rectificative de 100 millions d'euros en crédits de paiement pour résorber le passif du FNADT, qui viendront s'ajouter aux 24 millions déjà ouverts par décret d'avance en juillet dernier. L'annonce de cette décision va-t-elle permettre de reprendre l'engagement des opérations dans l'ensemble des régions où elles avaient été suspendues en raison de l'avis négatif du contrôleur financier ?

La stabilisation à 38 millions d'euros des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) s'inscrit quant à elle dans le cadre du nouveau régime européen des aides à finalité régionale, qui prévoit un zonage réduit de moitié, mais aussi certains assouplissements. Comment se présente à cet égard la nouvelle carte qui sera en vigueur l'an prochain ?

Conforme à l'exigence d'une gestion rigoureuse des deniers publics, le programme « Aménagement du territoire » met cependant en avant des priorités très fortes : les crédits de l'action « Attractivité et développement économique », qui financent les pôles de compétitivité, l'action de prospection des investissements étrangers menée par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et l'accompagnement des mutations économiques, augmentent de 25 % en AE et de 15 % en CP. Le choix a été fait, en outre, de prolonger d'un an le volet territorial des contrats de plan, afin de ne pas casser la dynamique qui s'est mise en place et de ne pas pénaliser les nombreux contrats de pays qui viennent d'être signés.

Le projet de budget reflète aussi le passage d'une logique de guichet à une logique de projet, davantage tournée vers l'avenir. Le succès de l'appel à candidatures pour les pôles d'excellence en zone rurale a montré, s'il en était besoin, que l'innovation n'était pas le fait des seules zones urbaines ou

industrielles. Quelles seront les modalités de financement de la nouvelle vague d'appel à projets ?

La résorption de la fracture numérique apparaît aussi comme une des priorités de la politique d'aménagement du territoire. Ce choix ne peut prêter à discussion, tant le développement des nouvelles technologies de l'information est crucial pour l'attractivité des territoires, le maintien des populations en zone rurale et l'accès aux services publics. Le Gouvernement a annoncé en juillet 2006 un plan de couverture en haut débit pour les zones rurales, doté de 10 millions d'euros, et qui permettra d'équiper l'école, la mairie ou le bourg-centre d'une commune, mais qu'en est-il des communes qui sont déjà partiellement couvertes ? Le fonds de soutien au déploiement du haut débit, créé en 2004 à partir de crédits fléchés du FEDER, est-il encore mobilisable, et sera-t-il reconduit compte tenu de la nouvelle programmation des fonds structurels ? Selon quelles modalités les communes pourront-elles avoir une connaissance précise de la couverture des zones blanches par les opérateurs Wimax et des échéances prévues pour l'installation de leurs équipements ?

M. Jacques Bobe, rapporteur pour avis du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP), a indiqué que les crédits de paiement de ce programme passaient de 90 millions d'euros en 2006 à 85 millions d'euros en 2007. Cette diminution de 5 % environ, qui porte essentiellement sur les crédits de fonctionnement de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, est atténuée par la perspective d'un abondement de fonds de concours à hauteur de 10 millions d'euros. De l'avis des acteurs du programme eux-mêmes, le budget est maîtrisé tout en préservant les priorités de l'État.

Ces crédits ne représentent toutefois qu'une partie de ceux concourant au programme. Si la direction générale a bien un rôle d'impulsion, les actions de l'État dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'ingénierie publique (AUIP) sont menées au quotidien par les services déconcentrés. Or, pour la deuxième année consécutive, les crédits des directions départementales de l'équipement (DDE) figurent au sein de la mission « Transports ».

Le projet annuel de performance joint au projet de loi de finances comporte néanmoins, à titre indicatif, une présentation récapitulative des crédits concourant au programme. Il y apparaît que ces crédits sont non pas de 85 millions d'euros, mais de 1,3 milliard, dont 1,2 milliard au titre des DDE. La Commission examine donc aujourd'hui 6,5 % des crédits consacrés à l'AUIP.

Il est d'ailleurs précisé que cette présentation correspond à l'état de la réflexion du ministère sur la ventilation des tâches de ses personnels entre programmes, et que « *l'exercice de comparaison au titre de l'analyse des coûts ne peut être optimale à ce stade* ». Autrement dit, le périmètre budgétaire du programme est toujours en construction.

La ventilation de crédits destinés à rémunérer des personnels qui concourent à plusieurs programmes est certainement une affaire délicate. S'agissant des DDE, il s'y ajoute aujourd'hui le transfert aux collectivités territoriales d'une partie du personnel. D'importants progrès de préfiguration ont été faits depuis l'an dernier. Reste qu'en l'état, le contrôle parlementaire sur ce programme ne peut être assuré de façon satisfaisante, pas plus que son pilotage administratif selon les règles de la LOLF. Le Gouvernement s'est engagé à ce que l'ensemble soit en ordre de marche pour la présentation du projet de loi de finances pour 2008. Le rapporteur pour avis en accepte l'augure, et souhaite instamment que le ministre lui confirme que tel sera bien le cas.

Plusieurs autres éléments méritent d'être soulignés.

En matière d'urbanisme, il s'agit d'abord de l'achèvement du réseau des agences d'urbanisme. Douze agences supplémentaires ont été créées, sur les quinze prévues en 2001 pour parachever le maillage existant. S'il en manque trois, c'est dû à des désaccords entre les acteurs locaux : les agences ayant pour objet d'être des instances de concertation, on ne saurait imposer leur création à ceux qui seront chargés de les faire vivre. Les crédits de l'État consacrés aux 49 agences existantes, qui représentent globalement un peu moins de 10 % de leur budget, restent donc stables.

Le nombre des documents d'urbanisme élaborés, et en particulier des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les directives territoriales d'aménagement (DTA), continue de progresser. Au début de 2006, il y avait 250 SCOT en cours de procédure, au lieu de 215 l'an dernier. Le taux de couverture des territoires urbains par des SCOT devrait être de 40 % en 2007 contre 36 % en 2005. Pour ceux de ces territoires qui comportent une façade littorale, le taux devrait être de 30 % en 2007 contre 12 % en 2005.

Cette situation, pour satisfaisante qu'elle soit, ne doit cependant pas masquer la difficulté du statut des SCOT par rapport aux autres documents, plans locaux d'urbanisme et plans de prévention des risques, notamment des risques d'inondation. Quelle est la réflexion du Gouvernement sur ce point ?

Le troisième élément concerne les grandes opérations d'urbanisme, au nombre de huit. En 2005, 13 524 emplois ont été créés à travers ces opérations, et 11 345 logements construits. Le succès est donc là.

La politique de création de pôles urbains est en cours de relance. Trois grandes opérations nouvelles sont prévues ou engagées en Île-de-France. Il faut s'en féliciter, car c'est l'expression d'une urbanisation à la fois volontaire et concertée.

En matière d'ingénierie publique, les services déconcentrés de l'État n'apportent plus de service gratuit, depuis le 1^{er} janvier 2006, qu'aux communes de moins de 10 000 habitants et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants.

Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) donne à l'État des instruments et des indicateurs de résultat pour mieux mettre en application les orientations décidées depuis plusieurs années : limiter l'assistance gratuite à l'assistance technique au titre de la solidarité envers les petites communes, réorienter l'assistance subsistante vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La réforme a donc un impact fort. Or, au 1^{er} janvier 2006, la moitié des communes de plus de 10 000 habitants confiaient encore leurs dossiers d'instruction aux services de l'État. Ce n'est qu'au-delà de 50 000 habitants que l'assistance de l'État devient marginale : 11 % seulement des villes y recourent.

De plus, non seulement les communes ou EPCI nouvellement exclus du champ d'assistance de l'État n'ont pas toujours, dans leurs services, les compétences nécessaires, mais encore, dans certaines zones, ils ne trouvent pas de prestataires capables d'accomplir les tâches autrefois accomplies par les DDE.

Pour réussir la transition, la Direction générale de l'urbanisme a donc entrepris deux types d'actions.

Le premier est d'organiser des formations pour les services municipaux. Il s'agit d'une tâche importante, d'autant qu'il faut aussi les former au nouveau droit des sols. La tâche actuellement entreprise dans ce domaine est la formation des formateurs. Le second est d'élaborer des typologies des territoires de façon d'une part à dégager les « grands territoires ruraux » où il n'y a pas de réelle alternative aux services offerts par les DDE et de l'autre de faire apparaître des corrélations entre types de territoires et types d'assistance demandée. Une fois cette typologie établie, l'administration pourra faire évoluer la composition du personnel des DDE en fonction de la typologie des demandes du territoire. Il est à noter que si cette politique permet de rationaliser l'effectif des DDE, il semble aussi qu'elle conduit à une hausse des qualifications demandées aux personnels de ces services. Des mesures sont-elles en voie d'être prises dans ce domaine ?

La réforme du droit des sols, qui a été largement présentée l'an dernier, a eu pour objet et pour effet la simplification de ce droit et la disparition d'un certain nombre de « nids à contentieux ». Elle devra cependant être mise en œuvre par des fonctionnaires territoriaux, dont certains n'instruisaient pas, jusqu'ici, de dossiers de permis de construire. Or, son entrée en vigueur est prévue pour juillet 2007, et le début de l'été est une période d'augmentation du nombre des demandes.

Ces observations étant faites, M. Jacques Bobe, rapporteur pour avis, considérant les progrès réalisés au cours de l'année 2006 dans la mise en œuvre des procédures et des orientations retenues dans la LOLF, a indiqué qu'il proposerait à la Commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme AUIP, tout en constatant que des étapes importantes, liées

notamment à l'évolution des DDE, restent encore à accomplir durant l'année 2007.

M. Pierre Cohen, au nom du groupe socialiste, est revenu sur la distinction faite par le ministre délégué entre compétitivité et compétition. L'idée de créer une dynamique permettant de répondre à des besoins est intéressante mais la façon dont les différents dispositifs sont organisés montre qu'on organise en fait la compétition entre les régions. Le ministre a critiqué les anciens CPER, leur opposant les nouveaux « contrats de projets », mais en lançant en même temps les contrats de projet, les contrats d'agglomération, les pôles de compétitivité, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur, les contrats urbains et de cohésion sociale, les pôles d'excellence rurale, sans qu'il y ait aucune cohérence ni complémentarité entre ces dispositifs, l'État fait la preuve qu'il n'a pas de stratégie nationale cohérente, qu'il ne joue plus son rôle de péréquation et de redistribution. Les régions l'ont d'ailleurs bien compris, qui rechignent à signer des contrats dont les orientations sont entièrement définies par l'État.

Les pôles de compétitivité se justifieraient davantage s'ils étaient moins nombreux, mais le Gouvernement a préféré faire plaisir à tout le monde, de sorte qu'ils sont plus de soixante, au risque de favoriser les effets d'aubaine. C'est le cas, par exemple, du pôle aéronautique et spatial de l'agglomération toulousaine, l'Euro Space Valley, auquel l'État n'a fait que donner son label – label à ce point dévalorisé, d'ailleurs, qu'il a fallu créer l'appellation, plus prestigieuse, de « pôle d'excellence international ».

Le gouvernement a également mis en avant la notion de services au public au détriment de celle, plus traditionnelle, de service public. Or, la remise en cause de ce dernier ne peut qu'affaiblir la capacité de survie des territoires.

Enfin, la nouvelle étape de la décentralisation engagée par le Gouvernement se révèle un fiasco. Le transfert à marche forcée de compétences non accompagnées des moyens correspondants a grippé la dynamique des territoires, qu'il s'agisse des départements ou des régions, sauf dans les domaines, comme le numérique, où le marché permet de répondre à la demande.

M. Jean-Marie Binetruy, au nom du groupe UMP, a souligné que la politique des territoires répond à des besoins qui évoluent, et doit donc s'adapter en permanence. Elle s'attache à détecter, à mettre en valeur et à soutenir les atouts de chaque territoire, en faisant du « sur mesure ». Elle répond aussi à une volonté de solidarité nationale en faveur des territoires les plus en difficultés, parce qu'isolés ou en crise industrielle.

Depuis 2002, le Gouvernement et la majorité se sont efforcés de mettre en place une politique ciblée et lisible. À la différence du gouvernement de M. Lionel Jospin, qui tendait à privilégier le seul développement urbain, il a construit une politique globale et durable, impliquant non seulement les zones urbaines en difficulté mais aussi les zones rurales. Les nouvelles technologies de l'information

et de la communication (NTIC), les transports, les services publics sont les axes forts de cette politique.

Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire figurent au sein de la mission interministérielle « Politique des territoires », dotée de 612 millions d'euros en CP, mais il faut également tenir compte des exonérations sociales et fiscales liées à cette politique, pour un montant total de 879 millions d'euros, et des apports financiers européens, à hauteur de 12,7 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Les contrats de projets, qui succéderont aux contrats de plan à compter du 1^{er} janvier 2007, reposent sur un partenariat stratégique entre l'État et les régions, autour de grands projets d'aménagement. Ils représentent, pour la période 2007-2013, un engagement financier de 10,5 milliards d'euros. Il est cependant regrettable que certains conseils régionaux aient tendance à avoir une approche partisane dans les négociations, faisant campagne sur le thème mensonger du « désengagement de l'État ».

La politique des pôles – pôles de compétitivité et pôles d'excellence rurale – permettra la création, à terme, de 250 000 à 300 000 emplois. La deuxième vague de l'appel à projet des pôles d'excellence rurale permettra de retenir 200 dossiers supplémentaires, s'ajoutant aux 176 pôles actuellement labellisés. Cette politique dynamique, ciblée sur l'innovation et la qualité, s'appuie également sur la PAT, levier puissant au service des territoires.

L'adaptation de l'offre de services en milieu rural, qui concerne quelque 10 millions d'habitants, reste un élément essentiel de la dynamique territoriale.

La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a mis en place un ensemble de mesures pragmatiques, précises et concrètes, en matière d'organisation des services publics et de l'offre de soins. La Charte sur l'organisation de l'offre de services publics en milieu rural, signée le 23 juin 2006, a pour objectif de réduire les inégalités d'accès et de garantir une offre mieux répartie sur le territoire. Il faut également saluer l'effort soutenu depuis 2002 pour l'amélioration de la couverture du territoire en accès au haut débit et à la couverture des zones blanches en téléphonie mobile ; cet effort répond à une attente forte des citoyens et des entreprises, et constitue un facteur de compétitivité pour les territoires, notamment ruraux.

Depuis 2002, les moyens budgétaires consacrés à la politique de la ville ont progressé de manière constante, pour atteindre en 2006 un niveau inégalé. 2007 sera une nouvelle année record, avec un effort de l'État en faveur des quartiers en difficulté estimé à 3,7 milliards d'euros, hors intervention des fonds européens.

Il faut enfin souligner la force du message véhiculé par la nouvelle dénomination de la DATAR, devenue DIACT, affirmant la volonté de mener une politique des territoires fondée sur la compétitivité et le dynamisme des territoires

plutôt que sur l'assistance. Il convient aussi de saluer l'engagement dynamique du ministre délégué en faveur des territoires ruraux, manifesté encore lors de l'inauguration du pôle d'excellence rurale de Levier, dans le Doubs. C'est avec conviction et confiance que le groupe UMP soutiendra ce budget.

M. André Chassaigne, au nom du groupe communiste et républicain, a estimé que le jugement à porter sur les crédits de la mission « Politique des territoires » dépendait largement de la philosophie que l'on adoptait. Si l'on fait le choix, comme le gouvernement, de s'appuyer sur les talents et le mérite et de n'apporter son aide qu'à ceux des territoires qui sont pourvus de potentialités de développement, alors ce budget et la politique qu'il sous-tend peuvent être approuvés.

Ainsi, les pôles de compétitivité reposent sur l'idée, défendue depuis plusieurs années, de créer des carrefours entre l'université, la recherche, l'industrie et les collectivités, et lorsque les projets sont mûrs, les chances de succès sont bonnes. Quant aux pôles d'excellence rurale, sans doute permettent-ils de mettre en œuvre des projets partagés, par exemple dans le domaine de la forêt, du développement culturel ou des services. Mais les uns comme les autres supposent que l'on juge normal de prendre appui sur les inégalités de départ – ces mêmes inégalités qui font que la moitié des enfants de pères non diplômés ont un an de retard en fin de CM2.

Il est permis, cependant, d'avoir une autre conception de la République, une conception non pas ancienne ou archaïque, mais consistant à dire qu'il faut penser aussi aux territoires défavorisés, et ne pas se contenter d'aider ceux qui ont la chance de pouvoir s'appuyer sur un dynamisme local, car le risque est grand de voir le fossé se creuser entre les territoires capables de s'en sortir et ceux qui sont voués à la désertification. Tel contrat de territoire permettra certes, çà et là, par exemple, d'innover et de rebondir à telle ou telle activité menacée, comme la coutellerie, mais le remède n'est pas à la mesure des milliers de suppressions d'emplois liées aux conséquences de la libéralisation et de la dérégulation effrénées, ou des pratiques des donneurs d'ordre qui étranglent leurs sous-traitants. En fin de compte, ces contrats de territoire sont plutôt des pansements que de vraies réponses aux problèmes de fond.

S'agissant, par exemple, de la téléphonie mobile, il faut rappeler que ce sont les collectivités territoriales, et en particulier les conseils généraux, qui s'emploient à combler les vides. Il ne faut pas non plus oublier les difficultés constatées dans le domaine du téléphone fixe, dont les opérateurs - privés ou privatisés – ne sont plus à même de maintenir un service de qualité en zone rurale : cet été, en Auvergne, des hameaux sont restés privés d'accès au réseau pendant un mois, les opérateurs faisant appel à des sous-traitants connaissant mal le territoire. À la Poste, le service universel du « J + 1 » n'est plus rendu dans certains endroits où le départ du courrier précède désormais le retour des facteurs, ce qui peut poser des problèmes terribles aux petites entreprises.

Enfin, l'aménagement rural, censé être le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), en est en fait le parent pauvre. Certaines collectivités ont de plus en plus de difficultés à accéder à des aides au développement depuis que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) a disparu.

M. François Sauvadet, au nom du groupe UDF, s'est d'abord enquis du processus de zonage de la PAT.

Abordant les pôles d'excellence rurale, qui s'appuient sur un partenariat public-privé intéressant, il a estimé que porter leur nombre de 176 à quelque 400 était une bonne idée, mais a demandé un bilan des conditions dans lesquelles les financements sont mobilisés et les pôles accompagnés dans leur montée en puissance. La même question, essentielle à la mise en place d'une véritable culture de l'évaluation, vaut pour les 66 pôles de compétitivité.

Quel est par ailleurs le bilan des investissements étrangers en France ? Qu'en est-il de leur localisation géographique ? Une réflexion est-elle engagée pour les réorienter sur les territoires qui en ont le plus besoin ?

S'agissant des contrats de projets, il convient de progresser plus vite, car si l'État a fixé quelques grandes orientations, il semble que les négociations avec les régions soient difficiles. En tout état de cause, il est important pour les collectivités locales qu'il n'y ait pas de trous dans le financement des politiques en cours et que certains projets ne soient pas interrompus.

Par ailleurs, les collectivités ont besoin de compétences en ingénierie, car certains projets sont difficiles à monter. Il serait bon que l'État fasse un effort en ce sens. D'une façon générale, il existe un problème de mise à disposition des compétences des fonctionnaires en milieu rural, ceux-ci ressentant trop souvent leur affectation en zone rurale comme un « purgatoire ». Il ne doit pas y avoir de postes non pourvus, faute de volontaires.

S'agissant de la récente signature d'une charte des services publics, un diagnostic serait nécessaire sur les conditions dans lesquels les opérateurs modernisent leur organisation et assurent une présence territoriale. Il est souvent impossible de répondre le jour même à un courrier urgent, lorsque celui-ci arrive trop tard dans la journée. Le Parlement doit débattre du contenu même des objectifs assignés aux entreprises assumant des missions de service public.

Enfin, la détermination du Gouvernement à réduire la fracture numérique, enjeu majeur pour les territoires, est indubitable, mais on ne peut en dire autant de la capacité des opérateurs à respecter l'échéance du 31 décembre 2007, notamment pour la deuxième phase du plan relatif à la téléphonie mobile. Pour le haut débit, les choses se sont singulièrement compliquées, dans la mesure où les collectivités doivent lancer des appels d'offres pour constater la défaillance des opérateurs. Au-delà du coût d'investissement initial, pour lequel le gouvernement a annoncé un effort de l'État à hauteur de 10 millions d'euros, se pose la question de la propriété et de l'entretien des réseaux par les collectivités territoriales.

M. François Brottes a d'abord salué la performance du ministre délégué, qui a présenté avec enthousiasme un budget en diminution.

Le problème central est celui du rôle que s'assigne l'État, dans un contexte marqué par une décentralisation menée aux forceps, par la suppression d'effectifs de fonctionnaires, par la remise en cause des services publics, par la disparition annoncée des fonds structurels européens. Passer, comme l'a dit le rapporteur Jacques Le Nay, « d'une logique de guichet à une logique de projets », est une formule séduisante et que l'on peut comprendre, mais encore faut-il avoir les capacités pour pouvoir présenter des projets.

Le fait que l'État distingue entre les territoires riches en « talents » et les autres pose problème : où sont les politiques structurantes ? Où est le « schéma national » que défendait le président Patrick Ollier sous la législature précédente, lorsqu'il était dans l'opposition ? Ce ne sont pas 400 pôles d'excellence rurale et 66 pôles de compétitivité qui font un tel schéma. Que doit garantir l'État aux communes et à leurs habitants dans le contexte actuel ? L'enthousiasme et le volontarisme risquent fort de ne pas suffire pour donner au territoire français une véritable ossature.

M. Michel Roumegoux s'est réjoui de la mise en place des pôles d'excellence rurale, qui a permis de faire disparaître la crainte d'une concentration des moyens financiers et de l'activité dans les agglomérations avec les pôles de compétitivité. Il a remarqué par ailleurs que les élus qui s'inquiétaient du risque de saupoudrage étaient paradoxalement les premiers à demander la labellisation de nouveaux pôles. Il a demandé à cet égard au ministre s'il était envisagé d'agréer un nouveau pôle agro-alimentaire dans la région de Toulouse.

Les pôles d'excellence rurale sont une chance pour les petits pays, qui sont mal soutenus par les départements ou les régions. Est-il vrai qu'il est question de réduire les montants affectés à chaque projet, compte tenu du nombre supérieur de pôles labellisés par rapport aux orientations initiales ? Mieux vaudrait créer un peu moins de pôles, mais leur consacrer plus de moyens. En tout état de cause, il ne faut pas revenir sur les engagements prévus pour chaque projet.

S'agissant de la fracture numérique, la région de M. André Chassaigne n'est pas la seule où des communes rurales sont restées jusqu'à six semaines sans téléphone fixe, ce qui a rendu la vie particulièrement difficile aux personnes âgées isolées. La téléphonie mobile ne peut pallier une telle défaillance dans la mesure où il existe encore des zones non couvertes.

Quant à la télévision, certains territoires qui avaient fait le choix, il y a vingt ans, de la « boucle locale », se trouvent aujourd'hui confrontés à l'obsolescence du câble et à la difficulté de trouver des pièces de rechange pour l'entretien du réseau, au point d'être privés d'image un cinquième du temps.

M. Léonce Deprez a félicité le ministre pour sa politique volontariste et s'est félicité du chemin parcouru depuis le lancement de la politique

d'aménagement du territoire par Olivier Guichard. Certains territoires sont en crise du fait du déclin des industries, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais. Les contrats de site sont un outil intéressant, mais le ministère est-il décidé à mettre les moyens nécessaires, pour que, par exemple, sur la Côte d'Opale, une plateforme logistique prenne le relais d'une usine papetière ayant fermé ?

La nouvelle dimension liée à la compétitivité des territoires permet-elle par ailleurs de prendre en compte l'ambition d'un port de plaisance ?

Quant aux pôles d'excellence ruraux, ils requièrent de la créativité, et non pas seulement des emplois administratifs. L'État est-il prêt à financer l'ingénierie nécessaire ?

M. Michel Vergnier a donné acte au ministre délégué de son amour pour les territoires ruraux, mais a dit douter que le budget lui donne les moyens de ses ambitions.

La quasi-totalité du territoire devrait avoir bientôt accès au haut débit, grâce à des délégations de service public telles celle mise en place dans le Limousin avec le projet « *Dorsal* ». Mais les choses se compliquent un peu pour le syndicat mixte lorsqu'il fait les avances de fonds pour l'État en raison du retard pris dans l'exécution des contrats de plan, que le FEDER n'est versé que sur facture acquittée, et qu'un emprunt s'avère donc nécessaire.

Le service public est une question qui requiert une certaine transversalité. Dans le domaine hospitalier, par exemple, la tarification à l'activité pénalise des maternités qui ne font que 500 à 600 accouchements par an mais que l'on ne peut fermer, en raison de l'absence d'autre établissement à plusieurs dizaines de kilomètres à la ronde. En pareil cas, l'application d'un coefficient correcteur s'avérerait nécessaire.

Pour éviter que la compétitivité des territoires ne se transforme en compétition entre les territoires, il faut s'orienter vers une péréquation renforcée. N'est-il pas normal que « *les Hauts-de-Seine aident la Creuse* », comme l'a déclaré récemment Nicolas Sarkozy au Monde ?

Enfin, on oublie trop souvent que les NTIC permettent de transférer certaines activités non pas simplement de Paris à Lyon ou à Toulouse, mais aussi de Lyon ou de Toulouse à la campagne.

M. Jean Proriol a évoqué la négociation en cours sur les contrats de projets. Le président du conseil régional d'Auvergne a posé, hier, en séance plénière, deux préalables à la conclusion d'un accord avec le préfet : que l'État mette la moitié des fonds, et non pas seulement 40 %, et que le volet territorial soit signé en même temps que le contrat lui-même. Quelle est la position du Gouvernement sur ces deux points, qui risquent d'être source de blocages ?

M. Robert Lecou a approuvé la politique de réduction de la fracture numérique, car les territoires ne se développeront pas s'ils n'ont pas accès à la téléphonie mobile, au haut débit et à la TNT. Il s'est demandé, à l'instar de M. François Sauvadet, si l'objectif d'une couverture à 100 % serait bien atteint à la fin de 2007, et a encouragé le Gouvernement à faire pression sur les opérateurs.

La politique des pôles est également une bonne politique, et la création de 200 nouveaux pôles d'excellence rurale est un signal fort de solidarité. Dans le Lodévois, la COGEMA, entreprise publique, a exploité jusqu'en 1997 une mine d'uranium où travaillaient quelque 1 500 salariés. En 1996, le gouvernement de M. Alain Juppé a lancé un plan de développement économique du Lodévois, mis en sommeil en 1998 par le gouvernement de M. Lionel Jospin, avant de redémarrer en 2002. Ce site sinistré, à moins d'un kilomètre d'un carrefour autoroutier, constitue un bon exemple de ces territoires qui vont de l'avant malgré les difficultés.

Le président Patrick Ollier a jugé que la politique du Gouvernement était une bonne politique, visant à combler les lacunes dont souffrent certains territoires. La précédente majorité ayant supprimé le schéma national d'aménagement du territoire, il a bien fallu que le Gouvernement remaille le territoire, grâce aux pôles d'excellence rurale et aux pôles de compétitivité.

En réponse aux intervenants, M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a estimé qu'il n'était pas possible d'affirmer que la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement reposait sur un choix philosophique ou idéologique : elle tend en vérité vers un seul but, la solidarité entre les territoires. Il ne s'agit pas d'aider les seuls territoires compétitifs, mais de faire en sorte que même les territoires les plus fragiles puissent devenir compétitifs. Si l'on veut renverser le cours des choses, il faut sortir de l'égalitarisme qui a prévalu sous la précédente majorité, pour tendre vers l'équité, laquelle consiste à apporter plus à ceux qui ont le moins.

Un opérateur privé intervenant de préférence dans des zones rentables, c'est à l'État qu'il revient de compenser les inégalités territoriales, afin que chaque citoyen, où qu'il se trouve, bénéficie des mêmes prestations. Sous la précédente législature, Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire, avait fait le choix de mettre en place des schémas sectoriels nationaux, ce qui revenait à imposer d'en haut un modèle unique à toute la France, urbaine et rurale, favorisée et défavorisée. Telle n'est pas la philosophie de l'actuel gouvernement : la France est diverse, variée, et la situation doit s'apprécier territoire par territoire, quitte à tenter des expériences et à modifier des dispositifs, lorsque ceux-ci, par exemple, ne répondent pas à la demande des entreprises s'agissant de la gouvernance des pôles.

L'achèvement des contrats de plan en cours sera rendu possible par les 100 millions d'euros supplémentaires de CP inscrits au titre du FNADT dans la loi de finances rectificative. Jusqu'à présent, le contrôleur financier refusait de

débloquer les AE pour de nouvelles opérations en l'absence de vision sur les CP, mais le problème est désormais réglé.

Ce ne sont pas les zonages de la PAT qui sont réduits de moitié, mais la population couverte, qui passe de 30 % à 15,5 %. En juin 2005, la France devait en principe tout perdre, du fait de l'élargissement de l'Union à dix nouveaux États membres. C'était une perspective inacceptable et la France a fini par obtenir de Bruxelles le maintien d'aides à finalité régionale, ainsi que le principe de zonages plus réduits pouvant de ce fait être plus ciblés sur l'activité et l'emploi, qui ne couvrent plus des grands bassins de vie de 600 000 habitants très consommateurs en démographie, comme l'exigeait l'ancien régime d'aides, mais des aires plus petites, aux activités spécifiques, peuplées de 20 000 personnes environ. C'est ainsi qu'ont pu être préservées la plupart des zones d'activité PAT, et que la liste en a même pu être étendue. En l'occurrence, il n'est pas faux d'affirmer que « les Hauts-de-Seine aident la Creuse », car le fait qu'aucune zone de PAT n'ait quasiment été créée en Île-de-France permettra de constituer une réserve, représentant une population de 365 000 habitants, afin d'aider d'autres territoires fragilisés par une crise au cours des sept prochaines années et qui ne seraient dans un zonage PAT.

Les pôles d'excellence ruraux connaissent un formidable bond : aux 176 pôles existants s'en ajouteront 200 nouveaux, au lieu des 120 prévus. L'État contribuera à hauteur de 30 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de 1 million d'euros, et à hauteur de 50 % en zone de revitalisation rurale (ZRR). Il y aura à la fois des crédits déconcentrés et des crédits relevant de la section générale du FNADT, gérée au niveau central. Une vingtaine de millions d'euros sont d'ores et déjà réservés aux opérations débutant en 2006. Le total des crédits s'élèvera, pour la première vague, à 120 millions d'euros, dont 30 millions de crédits déconcentrés. Pour la seconde vague, le financement sera proportionnellement le même.

Les communes partiellement connectées au haut débit continueront d'avoir accès au FEDER, dont la partie fléchée « haut débit » sera reconduite. La France ayant demandé que cette action fasse partie des priorités retenues dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, elle devrait être éligible aux fonds européens sur la période 2007-2013.

Les crédits de personnels déconcentrés du programme AUIP ne sont pas retracés dans ledit programme, alors même qu'ils s'élèvent à 1,2 milliard d'euros – à comparer avec les 85 millions de crédits du programme. Le périmètre du programme est cependant en train d'évoluer et de se stabiliser. Compte tenu de l'imbrication des différentes missions au sein des DDE – lesquelles travaillent pour le compte des ministères de l'écologie, du logement, de la politique de la ville, de la défense, etc. – et des approximations méthodologiques, on comprend aisément les difficultés que rencontre le ministère de l'équipement pour retracer de manière fiable l'activité de ses propres services. Les choses devraient néanmoins s'améliorer nettement en 2007. Il faut cependant souligner que le programme et

notamment l'activité des DDE comporte aussi des recettes : ainsi, l'activité d'ingénierie publique rapporte environ 140 millions d'euros, et les recettes extra-budgétaires attendues au cours de l'exécution du prochain plan correspondent à quelque 30 % des crédits d'intervention.

Le ministre délégué a ajouté qu'il n'avait pas critiqué les anciens CPER, comme l'avait affirmé M. Pierre Cohen : c'est même grâce à l'appui du groupe qu'il présidait au sein du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) que le président socialiste de celui-ci a pu faire approuver, en 2000, le contrat de plan passé avec l'État. En ces matières, il convient d'être prudent, car nul ne sait quelle majorité aura à achever l'exécution d'un contrat conclu pour sept ans !

Simplement, la Cour des comptes a adressé au gouvernement en février dernier un avis dans lequel est notamment écrit que « *les ambiguïtés sur la nature et la portée des contrats de plan n'ont pas été levées* », qu'« *aucune orientation stratégique d'ensemble, ou par grands secteurs, n'a été fixée par l'État avant le lancement de la concertation dans les régions* », que « *le champ couvert par la contractualisation est mal adapté à la nouvelle situation créée par la décentralisation* », que « *la participation financière de l'État dans les contrats de plan État-régions ne peut avoir qu'un impact limité sur la correction des inégalités entre les régions* » et que « *l'exécution du contrat de plan ne semble pas constituer une priorité gouvernementale* ».

Le ministre délégué, soulignant que la période visée en l'occurrence était la période 2000-2003, a indiqué que la Cour des comptes jugeait que « *le bilan établi par la DATAR à la fin de l'année 2003 fait apparaître un décalage important et inquiétant entre l'engagement théorique de l'État (soit 10,1 milliards d'euros sur quatre ans) et le montant réel des crédits délégués aux ordonnateurs à ce titre (8 milliards d'euros), et plus encore celui des dépenses mandatées (4 milliards d'euros).* »

Et la Cour de conclure que « *si une nouvelle démarche de contractualisation avec les régions est engagée à l'expiration des actuels CPER, il conviendrait :*

« - de préciser la nature et la portée de l'engagement de l'État ;

« - de définir à l'échelon national des orientations stratégiques dans quelques grands domaines, qui puissent servir de cadre de référence pour hiérarchiser les priorités de moyen terme à inclure dans un processus contractuel avec les collectivités territoriales ;

« - de rechercher la convergence des objectifs et des moyens de l'État et des régions sur un nombre limité de grands projets d'envergure interrégionale, nationale ou internationale ;

« - d'engager une concertation plus large avec les collectivités territoriales, à raison de leurs compétences respectives, afin de coordonner l'action locale de l'État et de ses services déconcentrés, des établissements publics nationaux et des entreprises nationales avec les projets de développement de ces collectivités ;

« - de veiller à ce que les engagements contractualisés de l'État soient pris en compte lors de l'élaboration des projets de loi de finances annuelles et clairement identifiés dans les nouveaux budgets opérationnels de programme.

« - de mettre en œuvre un dispositif rigoureux de suivi, non seulement financier mais aussi physique, des actions et projets retenus. » C'est précisément ce que le Gouvernement a demandé à la DIACT de faire.

S'agissant de la plus large collaboration avec les collectivités territoriales préconisée par la Cour, il faut rappeler que la région est pour l'État un interlocuteur privilégié, mais non exclusif : si une agglomération, un pays, un département souhaite, dans son domaine de compétence propre, contracter avec l'État, la région n'étant pas intéressée, le Gouvernement y est prêt, sous réserve qu'il s'agisse de projets identifiés et dont la réalisation soit certaine. La clause de dégageant d'office au bout de dix-huit mois en cas de non-engagement à hauteur de 10 % au moins apporte la garantie que tous les projets retenus auront été correctement évalués et identifiés. La cohérence des thématiques proposées avec la stratégie de Lisbonne permettra un soutien renforcé des projets par les fonds structurels européens, dont l'enveloppe s'élève, pour la France métropolitaine, à 12,7 milliards d'euros. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé ce mode de contractualisation, et il est abusif de prétendre que toutes les régions ne veulent pas signer par principe.

Le ministre délégué a remercié M. Jean-Marie Binetruy d'avoir rappelé que la politique du Gouvernement était une politique de justice et d'équité au service des territoires. Les régions qui renâclent sont souvent celles qui ont beaucoup augmenté leur fiscalité locale en engageant des dépenses en dehors de leurs compétences, car si l'État apporte beaucoup d'argent, elles seront obligées de faire de même.

Il n'est pas exact de dire que la labellisation de l'Euro Space Valley ne serve à rien, comme l'a prétendu M. Pierre Cohen. Les projets labellisés, dotés de quelque 40 millions d'euros, sont susceptibles de permettre, d'ici cinq à dix ans, d'améliorer la position de l'aéronautique française par rapport à Boeing et à la NASA.

M. Pierre Cohen a contesté cette interprétation de son propos : il a simplement jugé qu'elle avait créé un simple effet d'aubaine.

Le ministre délégué s'est déclaré d'accord avec M. André Chassaigne sur la téléphonie, le courrier et les services publics en milieu rural. Le Gouvernement n'entend pas nier les problèmes qui existent, mais agir sur les opérateurs pour

qu'ils assument leurs responsabilités. La Charte sur l'organisation de l'offre de services publics en milieu rural a été signée par l'association des maires et par une quinzaine d'opérateurs de services publics - dont la Poste, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les chambres consulaires - qui, pour certains, se sont terriblement désengagés des zones rurales et sont désormais tenus de respecter les nouvelles règles du jeu. Le ministre délégué a fait observer au président de la Poste que si l'heure de relève du courrier était concomitante à l'heure de distribution, le « J + 1 » était impossible. Le préfet est désormais le garant du respect des règles et l'interlocuteur unique tant des opérateurs lorsqu'ils voudront modifier leur organisation que des élus lorsqu'ils contesteront ces modifications.

Les contrats de territoire sont-ils un simple « pansement » pour les territoires les plus en difficulté ? Il est vrai que ces vingt dernières années, on a eu tendance à attendre qu'un drame social survienne pour agir. Lorsque Kodak a fermé son usine de Chalon-sur-Saône, beaucoup se voilaient encore la face et refusaient de voir que la pellicule était vouée à disparaître du fait de l'émergence du numérique. Ce qu'il faut, c'est, au contraire, anticiper. C'est pourquoi le CIADT examine désormais, à chacune de ses réunions, au moins un dossier industriel majeur ; il s'est notamment saisi du cas des équipementiers automobiles, qui représentent la quasi-totalité de l'activité sur certains territoires. C'est aussi pour aider les élus à anticiper les mutations qu'a été créée la DIACT, par fusion de la DATAR et de la MIME.

Le nouveau zonage de la PAT, qui tient notamment compte des observations faites par les élus aux préfets, a été soumis aux services de la Commission européenne. Leur réponse est attendue d'ici la fin de l'année, mais il y a lieu d'espérer que la France aura satisfaction.

La politique des pôles de compétitivité, qui mobilise une enveloppe globale de 1,5 milliard d'euros à destination des projets de recherche labellisés, ne doit pas être confondue avec les aides à l'investissement dans le cadre des contrats de projets. Le choix a été fait d'inclure dans le volet « compétitivité des territoires » des contrats de projet le renforcement de l'aide à l'investissement, c'est-à-dire par exemple la construction d'un nouveau laboratoire pour un pôle.

Une aide à l'ingénierie pourra être financée sur le volet territorial des contrats de projet, qui pourra être complétée par des crédits du FEDER. La date du 31 décembre 2007 n'est qu'une date-butoir : tous les volets territoriaux qui seront prêts avant seront signés au fur et à mesure de leur élaboration. Il n'y aura donc pas de rupture dans l'exécution des contrats.

L'aide à l'ingénierie apportée par les DDE aux communes et à leurs groupements sera prise en charge par les crédits du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Il est vrai que les opérateurs de téléphonie mobile ou d'Internet à haut débit « traînent les pieds » pour assurer la couverture complète du territoire, mais le rôle du ministère est précisément de veiller à ce que le calendrier retenu soit respecté et c'est à cette fin qu'est organisée une réunion mensuelle avec les représentants des trois opérateurs de téléphonie mobile. Les engagements de la phase 2 étant entièrement à leur charge et conditionnés à la réalisation de 50 % de la phase 1, ils ont naturellement eu tendance à faire prendre du retard à la phase 1, cofinancée par l'État et les collectivités territoriales. Le gouvernement a donc demandé que l'on anticipe le démarrage de la phase 2. Le retard est donc en voie d'être rattrapé avec 120 à 150 sites nouveaux par mois.

Dans le domaine du haut débit, France Télécom a signé avec certains conseils généraux la charte des départements innovants, ce qui a permis un grand pas en avant. Mais force est de constater que, dès qu'on s'éloigne de trois kilomètres des répartiteurs, la qualité n'est pas toujours au rendez-vous. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé d'aider, dans le cadre des contrats de plan finissants et des futurs contrats de projet, les collectivités qui veulent se doter de leurs propres tuyaux et les ouvrir à la concurrence pour faire bénéficier les clients de meilleurs tarifs et d'un meilleur service.

Il n'est par ailleurs pas possible de parler de fin des fonds structurels. La part de la France, qui était de 14 milliards d'euros sur la période 2000-2006 (16 milliards en euros courants), s'élève à 12,7 milliards sur la prochaine programmation (14,3 milliards si l'on raisonne en euros courants). L'outre-mer bénéficie des mêmes montants que précédemment et la suppression du zonage n'est pas préjudiciable, dans la mesure où préfets et collectivités ont été invités à cibler les territoires et les projets pour lesquels le besoin est le plus criant.

Le ministre délégué a enfin remercié M. Robert Lecou pour son soutien aux pôles d'excellence rurale, et estimé que le projet qu'il a défendu pouvait apporter une vraie réponse au drame créé par la fermeture du site minier de la COGEMA dans le Lodévois.

M. Pierre Cohen a estimé qu'il y avait un vrai débat de fond sur les notions de compétitivité et de compétition. Tout en reconnaissant le travail effectué par les acteurs du pôle aéronautique à Toulouse, il a considéré que la labellisation de ce pôle ne devait pas occulter le désengagement de l'État dans son rôle d'actionnaire.

Le ministre délégué a souligné qu'il était impératif de rattraper quinze ans de cloisonnement entre l'université, la recherche et l'industrie.

S'agissant enfin de la clé de répartition des contrats de projet entre État et collectivités locales, le mandat de négociation qu'ont reçu les préfets n'est pas fondé sur une enveloppe globale : partout où la région ou une autre collectivité est porteuse d'un grand projet structurant, l'État ira aussi loin qu'il le peut, jusqu'à

50 % le cas échéant, et le mandat de négociation pourra être élargi le cas échéant aux domaines touristique ou culturel.



La Commission a ensuite examiné, pour avis, les crédits des programmes « Aménagement du Territoire », « Information géographique et cartographique », « Interventions Territoriales de l'État » et « Aménagement, Urbanisme et Ingénierie publique » de la mission « Politique des Territoires » pour 2007.

Conformément aux conclusions de M. Jacques Le Nay et de M. Jacques Bobe, rapporteurs pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption de ces crédits*.

