



N° 2865

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME VI

## POLITIQUE DES TERRITOIRES

PAR M. JACQUES LE NAY,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »</b> .....	11
<b>A.— UN PROGRAMME RESSERRÉ AUX ACTIONS BIEN DÉTERMINÉES</b> .....	11
1. Le maintien des quatre actions du programme.....	11
<i>a) L'action n° 2 : Eau et agriculture en Bretagne</i> .....	11
<i>b) L'action n° 4 : Programme exceptionnel d'investissements pour la Corse</i> .....	11
<i>c) L'action n° 6 : Plan gouvernemental sur le Marais poitevin</i> .....	11
<i>d) L'action n° 8 : Plan chlordécone</i> .....	12
2. Un budget de continuité.....	12
<b>B.— L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME JOUE EN LA FAVEUR DE SON EXTENSION</b> .....	15
1. Un programme nécessaire et efficace : l'exemple de l'action « Eau et agriculture de Bretagne ».....	15
<i>a) La condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne a nécessité l'inscription d'une action consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne dans le PITE</i> .....	15
<i>b) Des résultats probants sur la qualité de l'eau ont conduit à la suspension du contentieux à l'encontre de la France par la Commission européenne</i> .....	15
<i>c) L'enrichissement de l'action par l'introduction d'un « plan de lutte contre les algues vertes »</i> .....	16
2. Un programme singulier qui offre un cadre adapté à des actions territorialisées ou nécessitant l'action rapide de l'État .....	17
3. Une extension en débat malgré les succès rencontrés par le PITE.....	17
<i>a) Des projets disponibles immédiatement</i> .....	17
<i>b) L'absence d'accord dans la défense de l'approche interministérielle du PITE</i> .....	18

<b>II.— LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....	19
A.— UN BUDGET CONFORME À L'OBJECTIF GLOBAL DE RÉDUCTION BUDGÉTAIRE.....	19
1. Une baisse qui ne remet pas en cause le déploiement des actions prioritaires.....	19
2. Une baisse compensée par la stabilité de l'engagement financier global en faveur de l'aménagement du territoire.....	22
B.— UN PILOTAGE RENOUVELÉ : LA RENAISSANCE DE LA DATAR.....	23
1. La DATAR : entre passé glorieux et avenir ambitieux.....	23
2. Une coordination interministérielle renforcée au service du développement de tous les territoires.....	23
C.— LE MAINTIEN DANS LA DURÉE D'UNE ACTION PUBLIQUE QUI VISE À RÉDUIRE LES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX.....	24
1. La reconquête de l'espace rural.....	24
<i>a) Une seconde génération de pôles d'excellence rurale pour renforcer les efforts en matière de développement économique des territoires ruraux.....</i>	24
<i>b) L'offre de services au public.....</i>	26
2. L'aménagement numérique du territoire.....	27
<i>a) Le succès du basculement vers la télévision numérique terrestre (TNT).....</i>	27
<i>b) L'accès au haut débit et au très haut débit des zones non denses.....</i>	28
<i>c) La résorption des « zones blanches » de téléphonie mobile.....</i>	29
3. La lutte contre les déserts médicaux.....	30
<i>a) Un problème récurrent.....</i>	30
<i>b) Une résorption des déserts médicaux conditionnée au succès de l'ensemble des mesures œuvrant à la réduction des inégalités entre les territoires.....</i>	32
4. Le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité du territoire.....	33
<i>a) Le destin commun des pôles de compétitivité et des investissements d'avenir du Grand emprunt national.....</i>	33
<i>b) Le renforcement de l'attractivité du territoire par la promotion de l'image de la France à l'étranger : le rôle de l'AFII.....</i>	35
<i>c) Le soutien aux territoires en difficulté.....</i>	37
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	43

MESDAMES, MESSIEURS,

La discussion budgétaire que nous menons est l'occasion de s'interroger en profondeur sur le présent et l'avenir de nos territoires ruraux. Je tiens à exprimer ma préoccupation quant à la persistance de certaines inégalités en matière d'accès aux services publics, malgré la prise de conscience politique du problème et les efforts qui ont été entrepris par le Gouvernement pour y mettre fin.

Certains de nos concitoyens, habitants de villages isolés, se plaignent encore de ne pouvoir téléphoner à l'aide de leur téléphone mobile, ou bien de devoir changer d'opérateur afin de se connecter à un réseau. D'autres éprouvent des difficultés à accéder à l'ensemble des soins que leur état de santé nécessite. Enfin, les zones rurales voient s'opérer de loin la « révolution numérique », et redoutent de ne pas y être associées dans un futur proche.

Cette situation est d'autant moins acceptable que les évolutions démographiques depuis 1999 confirment le retournement de tendance par rapport à la période de l'exode rural : depuis 2006, le taux de croissance de la population dans les communes rurales est supérieur à celui des communes urbaines. La croissance se porte désormais dans des zones proches des limites extérieures des aires urbaines, mais se renforce également dans les espaces ruraux éloignés. Cette dynamique résidentielle constitue un « réservoir de développement » nouveau pour ces territoires, qu'il convient d'exploiter. Or, si les services publics, les infrastructures, ou les commerces venaient à manquer, les espaces ruraux ne pourraient profiter d'une telle dynamique. Faute d'une action publique adaptée, les nouveaux arrivants renforceraient alors l'impression selon laquelle nos villages se transforment de plus en plus en dortoirs. A ce titre, je salue l'initiative de M. le Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, de poursuivre le développement des « Relais services publics », qui permettront aux habitants des communes rurales de s'adresser à un interlocuteur unique et compétent pour l'ensemble de leurs démarches auprès des administrations et opérateurs de services.

D'autres territoires, non concernés par cette dynamique positive nouvelle, restent marqués par des difficultés économiques majeures. Là encore, il convient de mettre en place les dispositifs ciblés : l'action publique doit être à même d'intervenir le plus en amont possible et d'accompagner ces zones dans la conception de projets nouveaux, créateurs d'activités diversifiées et d'emplois.

Ainsi, quelle que soit la situation locale, la nécessité de l'action publique se fait sentir. L'évolution de nos territoires engendre de nouveaux besoins. Tout l'objet des Assises de la ruralité et du « plan d'action en faveur des territoires ruraux » issu du CIADT du 11 mai dernier était de déterminer la nature et la hiérarchie de ces besoins et le socle des services nécessaires, tels que les écoles, les maisons de garde d'enfants, l'offre de soins ou encore les transports publics. Un premier bilan de l'application des mesures contenues dans le plan évoqué a fait ressortir un état d'avancement considérable : 80 % des décisions ont été réalisées ou sont largement engagées à ce jour, ce dont je me réjouis. Je pense en effet que l'on ne pourra rétablir l'équilibre entre les territoires qu'en faisant progresser de concert l'ensemble des domaines de l'action publique.

Il est aujourd'hui de notre devoir de prolonger ces efforts et de mettre en œuvre des politiques publiques qui tiennent compte de la situation démographique et économique réelle de chacun de nos territoires. Ainsi s'explique l'importance de la mission « Politique des territoires » : elle est au cœur de l'effort de la Nation pour soutenir un développement harmonieux de l'ensemble du territoire français et déployer, sur chacun de ceux-ci une offre de services aux publics adaptée.

\*

\* \*

A l'instar des précédents budgets, le projet de loi de finances pour 2011 décline la mission « Politique des territoires » en deux programmes.

Concentré sur quatre actions, le **programme 162 « Interventions territoriales de l'État »** (PITE), a fait la preuve de son efficacité après quatre années d'exercice. Pourtant, votre Rapporteur pour avis constate une certaine réticence de la part du Gouvernement, Ministère de l'Intérieur excepté, à l'élargissement des actions qui le composent. Le débat autour d'un tel élargissement pose une question de fond : doit-on maintenir un financement étatique pour des programmes territorialement circonscrits ? Selon votre Rapporteur pour avis, le programme PITE a vocation à perdurer, mais les actions qui le composent doivent être limitées dans le temps. Ainsi, de nouveaux plans pourront bénéficier du fonctionnement singulier du PITE et verront leur réalisation s'accélérer. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une action nouvelle, l'introduction du plan de lutte contre les algues vertes, par extension de l'action « Eau et agriculture de Bretagne », illustre parfaitement la logique du PITE.

**Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** retrace les crédits d'intervention et de fonctionnement de la DATAR : il rassemble les mesures destinées à la revalorisation de l'espace rural et au renforcement de l'attractivité et de la compétitivité de notre pays.

Toutefois, comme le souligne le document de politique transversale (DPT) annexé au PLF et intitulé « Aménagement du territoire », l'effort global de l'État au titre de l'aménagement du territoire ne se réduit pas aux crédits inscrits dans la mission dont votre Rapporteur pour avis à la charge. Il se monte à plus de 5 milliards d'euros, dont « seulement » 309 millions relèvent du programme 112. De plus, il se répartit en 35 programmes budgétaires relevant de 16 missions, ce qui pose la DATAR, institution interministérielle, en acteur central de l'aménagement du territoire. D'ailleurs, lorsque l'on examine l'évolution des moyens consacrés à l'aménagement du territoire entre 2010 et 2011, votre rapporteur souligne que la baisse des crédits inscrits au programme 112, de l'ordre de 11%, est compensée par la stabilité de l'effort financier global de l'État au titre de l'aménagement du territoire, dont la baisse est limitée à 2 %. L'aménagement du territoire ne sera donc pas sacrifié sur l'autel de la rigueur budgétaire.

Votre Rapporteur pour avis examinera avec attention l'ensemble des crédits qui sont inscrits au titre de la mission « Politique des territoires » du PLF 2011. Une dépense efficace de l'argent public via les politiques d'aménagement du territoire est la condition *sine qua non* à la résorption des inégalités que subissent les territoires ruraux.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011	FDC et ADP attendus en 2011	Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	FDC et ADP attendus en 2011
<b>112 / Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b>	<b>343 393 483</b>	<b>308 627 727</b>	<b>460 000</b>	<b>340 152 944</b>	<b>292 779 811</b>	<b>460 000</b>
01 / Attractivité économique et compétitivité des territoires	147 800 543	112 746 770		136 592 919	116 766 770	
02 / Développement solidaire et équilibré des territoires	168 850 813	169 895 833		176 817 898	150 027 917	
04 / Instruments de pilotage et d'étude	26 742 127	25 985 124	460 000	26 742 127	25 985 124	460 000
<b>162 / Interventions territoriales de l'État</b>	<b>38 981 478</b>	<b>47 681 478</b>	<b>25 000 000</b>	<b>36 023 099</b>	<b>34 901 339</b>	<b>35 000 000</b>
02 / Eau – Agriculture en Bretagne	2 706 292	11 401 673		9 197 761	8 076 000	
04 / Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	28 581 402	28 581 402	25 000 000	18 775 624	18 775 624	35 000 000
06 / Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin – Poitou Charentes	4 780 003	4 780 003		5 131 315	5 131 315	
08 / Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe	2 913 781	2 918 400		2 918 399	2 918 400	

Source : Projet annuel de performances pour 2011

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET TITRE**

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011	FDC et ADP attendus en 2011	Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	FDC et ADP attendus en 2011
<b>112 / Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b>	<b>343 393 483</b>	<b>308 627 727</b>	<b>460 000</b>	<b>340 152 944</b>	<b>292 779 811</b>	<b>460 000</b>
Titre 2. Dépenses de personnel	10 000 482	10 271 974	260 000	10 000 482	10 271 974	260 000
Autres dépenses :	333 393 010	298 355 753	200 000	330 152 462	282 507 837	200 000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	18 991 645	23 355 753	200 000	18 991 645	23 859 920	200 000
Titre 6. Dépenses d'intervention	314 401 356	274 495 833		311 160 817	258 647 917	
<b>162 / Interventions territoriales de l'État</b>	<b>38 981 478</b>	<b>47 681 478</b>	<b>25 000 000</b>	<b>36 023 099</b>	<b>34 901 339</b>	<b>35 000 000</b>
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 497 000	2 409 000		1 497 000	2 409 000	
Titre 5. Dépenses d'investissement	20 000	271 000		20 000	271 000	
Titre 6. Dépenses d'intervention	37 464 478	45 001 478	25 000 000	34 506 099	32 221 339	35 000 000
<b>Total pour la mission</b>	<b>382 374 961</b>	<b>356 309 205</b>	<b>25 460 000</b>	<b>376 146 043</b>	<b>327 681 150</b>	<b>35 460 000</b>
Dont :						
Titre 2. Dépenses de personnel	10 000 482	10 271 974	260 000	10 000 482	10 271 974	260 000
Autres dépenses :	372 374 479	346 037 231	25 200 000	366 175 561	317 409 176	35 200 000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	20 488 645	26 268 920	200 000	20 488 645	26 268 920	200 000
Titre 5. Dépenses d'investissement	20 000	271 000		20 000	271 000	
Titre 6. Dépenses d'intervention	351 865 834	319 497 311	25 000 000	345 666 916	290 869 256	35 000 000

Source : Projet annuel de performances pour 2011



## I.— LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

### A.— UN PROGRAMME RESSERRÉ AUX ACTIONS BIEN DÉTERMINÉES

#### 1. Le maintien des quatre actions du programme

Après une expérimentation de trois ans, entre 2006 et 2008, le Programme des interventions territoriales de l'État (PITE) a été reconduit et comprend depuis 2009 quatre actions adossées à des plans interministériels territorialisés <sup>(1)</sup>. Ce programme recouvre deux dimensions essentielles :

- l'aménagement durable du territoire, dont relève l'action n° 4, intitulée « Programme exceptionnel d'investissements pour la Corse »
- les interventions de nature régalienne dans le cadre d'enjeux environnementaux et sanitaires dont relèvent les autres actions du programme, c'est-à-dire les actions n° 2 (« Eau et agriculture en Bretagne »), n° 6 (« Plan gouvernemental sur le Marais poitevin ») et n° 8 (« Plan chlordécone »).

#### *a) L'action n° 2 : Eau et agriculture en Bretagne*

Présentée par le préfet de la région Bretagne, l'action n° 2 s'attache à améliorer la qualité de l'eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes européennes. Votre Rapporteur pour avis a également constaté avec satisfaction que la proposition qu'il avait formulée d'intégrer le « Plan de lutte contre les algues de verte » à l'action « Eau et agriculture de Bretagne » avait été suivie d'effet.

#### *b) L'action n° 4 : Programme exceptionnel d'investissements pour la Corse*

Présentée par le préfet de Corse, elle vise à combler les retards de développement de l'île à partir d'une mise à niveau des équipements publics structurants de l'île. Une attention particulière est portée sur les mesures relatives à l'eau et l'assainissement.

#### *c) L'action n° 6 : Plan gouvernemental sur le Marais poitevin*

Présentée par le préfet de région Poitou-Charentes, elle entend préserver ce patrimoine naturel en combinant la mise en œuvre d'un site « Natura 2000 »,

---

(1) La numérotation discontinuée est liée au découpage initial du PITE en 7 actions, 3 étant désormais achevées.

d'une opération « grand site » et la reconquête du label de parc naturel régional (PNR).

Le devenir de l'action n° 6 sera envisagé au regard de la délimitation des missions de l'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin qui va être créé selon les dispositions du futur décret d'application de l'article 158 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et de la date de mise en service de cet établissement public.

**d) L'action n° 8 : Plan chlordécone**

Présenté par le préfet de région Martinique, ce plan vise à répondre aux risques liés à la contamination des sols par le chlordécone. Il s'agit d'un enjeu sanitaire, environnemental, agricole, économique et social inscrit comme une des priorités du plan national santé environnement (PNSE), qui a été adopté par le Gouvernement en juin 2004. La mise en œuvre du plan chlordécone II s'inscrira pour partie dans cette action du PITE.

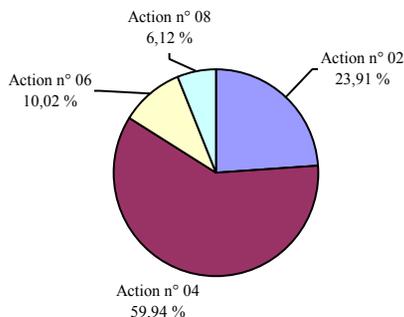
**2. Un budget de continuité**

**CRÉDITS DEMANDÉS AU TITRE DE 2011**

	<b>Numéro et intitulé de l'action</b>	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
02	Eau – Agriculture en Bretagne	11 401 673	8 076 000
04	Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	28 581 402	18 775 624
06	Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin – Poitou Charentes	4 780 003	5 131 315
08	Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	2 918 400	2 918 400
	<b>Total</b>	<b>47 681 478</b>	<b>34 901 339</b>

Source : Projet annuel de performances pour 2011

**REPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT  
DEMANDÉES POUR 2011**



Source : Projet annuel de performances pour 2011

Le tableau ci-après retrace, pour chacune des actions du PITE, la ventilation des crédits inscrits au PAP 2011, les crédits de la LFI 2010 ainsi que les crédits consommés en 2009.

	PAP 2011				LFI 2010				RAP 2009	
	AE	var	CP	var	AE	var	CP	var	AE	CP
Action 2	11 401 673	321%	8 076 000	-12%	2 706 292	-4%	9 197 761	-29%	2 829 368	12 937 997
Action 4	28 581 402	0%	18 775 624	0%	28 581 402	12%	18 775 624	-55%	25 565 643	42 122 143
AFITF	25 000 000	19%	35 000 000	-27%	21 000 000	-40%	48 000 000	20%	35 000 000	40 000 000
Action 6	4 780 003	0%	5 131 315	0%	4 780 003	0%	5 131 315	-3%	4 795 572	5 271 677
Action 8	2 918 400	0%	2 918 400	0%	2 913 781	-17%	2 918 399	-16%	3 514 794	3 475 620
<b>Total</b>	<b>72 681 478</b>	<b>21%</b>	<b>69 901 339</b>	<b>-17%</b>	<b>59 981 478</b>	<b>-16%</b>	<b>84 023 099</b>	<b>-19%</b>	<b>71 705 377</b>	<b>103 807 437</b>

Source : Ministère de l'Intérieur.

La comparaison d'un exercice à l'autre inspire les commentaires suivants :

– **Action n° 2** : En 2010, cette action s'est enrichie d'un axe 5 relatif au « plan de lutte contre les algues vertes » permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole, pour un montant inscrit au PAP 2011 de 7,45 millions d'euros d'AE et de 2,54 millions d'euros de CP, après une année 2010 au cours de laquelle le plan avait été initié grâce à des transferts en gestion pour un montant de 1,1 million d'euros en AE et en CP. Outre le « plan algues vertes », les AE prévues sur cette action décroissent sur la période, l'essentiel des engagements ayant en effet été mis en place en 2007 – 30,1 millions d'euros d'AE et 11,8 millions d'euros de CP ont été transférés en gestion 2007 au titre du plan urgence nitrates. De même, les CP inscrits au PAP 2011 hors axe 5 voient leur montant diminuer fortement du fait principalement de

la fin des engagements liés aux travaux d'interconnexions et d'installations de nouvelles ressources en eau lancés depuis 2007 (1,57 million d'euros en 2011 contre 4 millions d'euros en 2010 et 4,5 millions d'euros de CP consommés en 2009).

– **Action n° 4** : après une augmentation des crédits en 2009 et 2010 (AE 2009 et AE et CP LFI 2010), la deuxième convention 2007-2013 passée avec la Collectivité territoriale de Corse pour la mise en œuvre du plan exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse a désormais atteint son niveau de financement normal, ce qui se traduit, à compter du PAP 2011, par la stabilisation des crédits à leur niveau de 2010. Parallèlement, les AE versées par l'AFITF progressent légèrement à compter de 2011, mais restent à un niveau inférieur aux CP, afin de couvrir l'importante contribution de l'AFITF en AE intervenue en gestion 2008. A noter enfin que suite à une modification de l'échéancier de versement intervenue en 2010, le montant de la contribution de l'AFITF en CP en 2010 est ramené à 40 millions d'euros, soit au niveau de l'exécution 2009. De manière globale, les opérations subventionnées dans le cadre du PEI sont marquées par un financement croissant des opérateurs de l'État. Une large part des subventions sont désormais versées directement, sans passer par des crédits budgétaires inscrits au PITE (33 % des AE et 25 % des CP inscrits au PLF 2011 du montant total prévu au titre du PEI en 2011).

– **Action n° 6** : les crédits pour cette action marquent une très légère baisse sur la période considérée, le montant de CP restant supérieur aux AE afin de tenir compte de l'écart entre AE et CP depuis l'inscription de cette action au PITE en 2006 et des engagements pris depuis cette date. Les travaux sur le Grand barrage de la commune de Marais, un des principaux exutoires du Marais dans le cadre d'une remise en état des « portes à la mer » et des écluses pour éviter la submersion par la mer, inscrits au PAP 2011 à hauteur de 500 000 € (AE et CP) se feront en contrepartie de diminutions des crédits consacrés aux autres axes de l'action.

– **Action n° 8** : après une baisse des crédits inscrits en LFI 2010 correspondant au cadencement prévu lors de la mise en place du plan chlordécone en 2008, le financement de cette action est stable en 2011 dans le cadre de la programmation du plan chlordécone II. Le financement des mesures complémentaires au titre du plan chlordécone II sera réalisé par des transferts en gestion.

## **B.— L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME JOUE EN LA FAVEUR DE SON EXTENSION**

### **1. Un programme nécessaire et efficace : l'exemple de l'action « Eau et agriculture de Bretagne »**

#### *a) La condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne a nécessité l'inscription d'une action consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne dans le PITE*

Avant la mise en place du « Plan d'urgence nitrates », la reconquête de la qualité des eaux constituait déjà un objectif prioritaire de la région Bretagne, pour lequel des politiques publiques fortes avaient été engagées. Un « plan d'action pour un développement pérenne de l'agriculture, de l'agroalimentaire et pour la reconquête de la qualité de l'eau » avait notamment été signé en février 2002 et était arrivé à échéance à la fin de l'année 2006.

De plus, le 15 juillet 1999, la Commission européenne a initié un contentieux vis-à-vis de la France pour non-respect de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres. Par un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 8 mars 2001, la France a été condamnée aux dépens pour manquement aux obligations qui lui incombaient en vertu de cette directive. En effet, neuf captages d'eaux superficielles destinés à la production d'eau alimentaire étaient non-conformes au titre de la directive, les teneurs en nitrates excédant en 2007 la valeur limite de 50 mg/l pour plus de 5 % des échantillons mesurés – taux maximum autorisé. Ces captages permettaient l'alimentation en eau potable de 430 000 équivalents-habitants en hiver et de 600 000 équivalents-habitants en été.

Les autorités françaises se sont alors engagées auprès de la Commission européenne, le 13 mars 2007, à mettre en œuvre un plan d'action destiné à restaurer la conformité des eaux prélevées d'ici fin 2009. Telle est l'origine du « Plan d'urgence nitrates », inscrit dans le PITE.

#### *b) Des résultats probants sur la qualité de l'eau ont conduit à la suspension du contentieux à l'encontre de la France par la Commission européenne*

Le plan nitrate mis en œuvre depuis sur la période 2007-2009 a permis une amélioration notable de la qualité de l'eau. Ainsi :

– lors de la condamnation de la France en 2001, 37 prises d'eau n'étaient pas conformes en Bretagne ;

– en 2005, au stade de l’avis motivé complémentaire, 15 prises d’eau étaient encore concernées ;

– en 2007, six prises d’eau sont sorties du champ du contentieux, étant repassées en dessous du seuil de 50 mg/L. Sur les neuf captages restant en contentieux, 4 ont été fermés ;

– sur les 5 captages restants, deux étaient à nouveau conformes au 31 décembre 2009, année d’échéance du plan d’actions (l’Urne et le Gouessant). 3 captages restaient en situation de non-conformité au 31 décembre 2009 (Arguenon, Aber Wrac’h et Guindy).

Ces résultats ont permis à la Commission de lever le contentieux existant à l’encontre de la France en juin 2010. Depuis, sur les trois derniers captages encore en situation de non-conformité au 31 décembre 2009, deux (Guindy et l’Aber Wrac’h) sont conformes à ce jour et n’ont jamais dépassé la limite de 50 mg/l en nitrates, même si leur profil hydrologique inversé ne permet pas de faire de pronostic pour cette année. Quant à l’Arguenon, il présente désormais des chances très sérieuses d’atteindre également la conformité en 2010.

***c) L’enrichissement de l’action par l’introduction d’un « plan de lutte contre les algues vertes »***

Le Premier ministre avait confié au Conseil Général de l’environnement et du développement durable, au Conseil Général de l’agriculture, de l’alimentation et des espaces ruraux, à l’Inspection Générale des affaires sociales et à l’Inspection Générale de l’administration une mission conjointe sur le phénomène des algues vertes. Cette mission avait pour objectif de faire un état des lieux du phénomène, d’évaluer les risques pour le public et pour les professionnels, d’identifier les besoins en matière de ramassage et de traitement et d’étudier l’ensemble des solutions préventives à mettre en place en amont des baies concernées par l’échouage d’algues vertes.

Le rapport remis par la mission propose des mesures de prévention des proliférations d’algues vertes dans les bassins les plus exposés à cette nuisance : agriculture à très basses fuites d’azote et développement des zones humides. Pour le court terme, il propose une intensification du ramassage et du traitement des algues, dans un environnement sécurisé. Toutes les recommandations du rapport ont été reprises dans le « plan de lutte contre les algues vertes », présenté le 5 février 2010 à Rennes, par Bruno Le Maire, Ministre de l’alimentation, de l’agriculture et de la pêche, et Chantal Jouanno, Secrétaire d’État chargée de l’écologie.

Grâce à l’inscription dans le PITE, le plan de lutte contre les algues vertes a été mis en œuvre sans retard, en concertation avec tous les acteurs locaux. Dès l’été 2010, le ramassage et le traitement ont été organisés dans des conditions de sécurité optimales. De même, le volet préventif du plan a été appliqué : un appel à projets a été lancé fin juillet 2010 dans les deux baies pilotes de la Lieue de Grève

et de la baie de Saint Brieuc et deux projets visant à diminuer significativement les flux d'azote vers les côtes sont attendus pour fin novembre.

## **2. Un programme singulier qui offre un cadre adapté à des actions territorialisées ou nécessitant l'action rapide de l'État**

Ce programme est composé d'actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle territorialisée mettant à la disposition des acteurs locaux de l'État une enveloppe budgétaire unique en provenance de programmes multiples. Il s'agit d'un outil budgétaire singulier susceptible d'être mobilisé pour mettre en œuvre des plans gouvernementaux interministériels caractérisés par un enjeu territorial majeur, la nécessité d'une rapidité d'action de l'État ou d'accélération d'un plan complexe.

Certes, il s'agit d'un programme relativement lourd à monter, du fait de son caractère interministériel et des exigences de *reporting* croissantes des départements ministériels contributeurs. Toutefois, la nouvelle charte de gestion tend précisément à mieux associer les différents contributeurs au programme et traduit un effort de simplification des procédures bienvenu. Ainsi, en peu de temps, l'on est passé, s'agissant du PITE, d'une logique purement expérimentale à la mise au point d'un outil de gestion original tendant à devenir pérenne du fait de ses atouts propres : souplesse, fongibilité à l'intérieur des actions ayant vocation à s'étendre à une fongibilité entre actions, pilotage par des préfets de région fortement mobilisés, résultats immédiatement mesurables.

## **3. Une extension en débat malgré les succès rencontrés par le PITE**

### ***a) Des projets disponibles immédiatement***

L'extension du programme au-delà des quatre actions actuelles est au centre des préoccupations de votre Rapporteur pour avis. Suite à l'appel à projets lancé le 26 octobre 2009, les préfets de région ont adressé au ministère de l'intérieur leurs propositions d'actions interministérielles susceptibles d'intégrer le PITE. Elles devaient répondre aux critères suivants :

– une très nette circonscription territoriale, car il ne s'agit pas de couvrir *via* le PITE des besoins identifiés dans l'ensemble du territoire ;

– une inscription dans le temps strictement limitée, le PITE n'ayant pas vocation à financer des actions permanentes mais plutôt à mobiliser des moyens exceptionnels pour traiter un problème ponctuel.

Les propositions transmises portent sur les sujets suivants : le soutien à la filière bois en Auvergne, la gestion des cours d'eau en Aquitaine, le développement local du Morvan, les questions transfrontalières dans les régions

Languedoc-Roussillon et Aquitaine, la formation professionnelle en Picardie et le Parc naturel du Perche en Basse Normandie.

***b) L'absence d'accord dans la défense de l'approche interministérielle du PITE***

Le ministère de l'Intérieur a soutenu trois projets parmi ceux-ci :

- le développement local du Morvan, proposé par la région Bourgogne ;
- le soutien à la filière bois en Auvergne ;
- la formation professionnelle en Picardie.

Aucun des trois projets soutenus par le ministère de l'Intérieur n'a été retenu. S'agissant des deux premiers projets, le ministère de l'agriculture a considéré qu'il ne disposait pas de crédits à apporter en contribution. Le ministère de l'Éducation nationale s'est également opposé au troisième car il préférerait conserver le schéma classique des programmes ministériels. Enfin, la direction du Budget est hostile aux principes qui régissent le fonctionnement du PITE. Tout en reconnaissant son efficacité pour accélérer les opérations interministérielles, complexes, urgentes et bornées dans le temps, elle refuse de se servir de la nomenclature budgétaire comme d'une « solution miracle » aux problèmes de coordination interministérielle. De plus, selon la direction du Budget, les propositions des préfets ne remplissaient pas les critères d'urgence et d'exceptionnalité. Accepter l'inclusion dans le PITE d'actions non rigoureusement sélectionnées ouvrirait la porte à une extension sans fin de ce programme.

## II.— LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

### A.— UN BUDGET CONFORME À L'OBJECTIF GLOBAL DE RÉDUCTION BUDGÉTAIRE

#### 1. Une baisse qui ne remet pas en cause le déploiement des actions prioritaires

Le programme 112 se décompose en trois actions : l'action n° 1, « Attractivité économique et compétitivité des territoires », l'action n° 2, « Développement solidaire et équilibré des territoires » et l'action n° 4, « Instruments de pilotage et d'étude ». Votre Rapporteur pour avis concentrera son analyse budgétaire sur les deux premières actions. L'action n° 4 ne représente pour sa part que 8,4% des crédits du programme et regroupe les moyens de personnel, de fonctionnement et d'étude de la DATAR ainsi que les moyens mis en œuvre dans le cadre de l'assistance technique des programmes européens et de la coopération internationale.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits de l'action n° 1, intitulée « Attraction économique et compétitivité des territoires », selon ses composantes.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION *ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES* ENTRE 2009 ET 2011

(en millions d'euros)

	PLF 2009		PLF 2010		PLF 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention à l'AFII	7,8	7,8	7,8	7,8	7,4	7,4
Subvention à la SGP		5,9	5,9			
Prime d'aménagement du territoire	38,1	32,2	38,1	34	38,4	33,4
Réseau de la DATAR	2,7	2,7	1,3	1,3	0,8	0,8
Engagements du Gouvernement	50,9	32,2	50,9	45,1	23,9	22,7
– restructurations de la Défense	30	4,5	30	16,5	0	0
– pôles de compétitivité/grappes d'entreprises	7,5	7,5	14,5	11	16,2	11,6
– programmation FNADT hors CPER	13,4	20,2	6,4	17,6	7,7	11,1
Engagements CPER	50	47,5	50	49	36,1	45,5
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>124,2</b>	<b>148,6</b>	<b>137,2</b>	<b>112,7</b>	<b>116,7</b>

Source : DATAR

La principale variation des autorisations d'engagement entre les deux années concerne les montants inscrits au titre des CPER en diminution de 28,6 % en 2011 par rapport à 2010.

### **Bilan de l'avancement des CPER au 1<sup>er</sup> septembre 2010**

*L'outil « Présage » a été retenu pour le suivi en exécution des CPER 2007-2013. Il doit être renseigné par les services de l'État en région, ainsi que par les autres partenaires signataires des contrats : Conseils Régionaux et le cas échéant Conseils Généraux ou autres collectivités.*

*Au 1er septembre 2010, l'ensemble des programmes CPER 2007-2013 atteignait un taux de programmation national de 43,20%.*

#### **Avancement des CPER régionaux**

*Si l'on se limite aux 26 CPER régionaux, le taux de programmation national atteint 43,98 %. Toutefois, ce niveau globalement satisfaisant couvre encore des disparités régionales.*

*S'agissant des collectivités partenaires, on note un net progrès par rapport à 2009, notamment dans la transmission des données relatives au suivi de l'avancement. Plusieurs régions présentent des taux de programmation très satisfaisants, similaires à ceux de l'État. 11 régions présentent des taux de programmations en amélioration, ou même supérieurs à ceux de l'État : Alsace, Auvergne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, PACA. Pour les autres régions le décalage entre État et régions est encore assez net, certaines de celles-ci présentant des niveaux de saisie quasi-nuls (Ile-de-France, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes).*

#### **Avancement des CPER interrégionaux**

*Les programmes interrégionaux connaissent des degrés d'avancement divers avec un taux de programmation moyen de 30,21 %.*

**Tableau 1 : Avancement des conventions interrégionales de massifs**

Conventions de Massifs	Taux de programmation Présage au 1 <sup>er</sup> sept 2010	Objectif théorique fin 2010 basé sur le taux prévu de délégations d'AE fin 2010
Alpes	42,9 %	53,5 %
Jura	42,7 %	47,7 %
Massif Central	32,2 %	41,3 %
Pyrénées	29,4 %	41,8 %
Vosges	37,7 %	45,2 %

Source : MERAT

*Tableau 2 : Avancement des contrats interrégionaux de bassins*

Plans Fleuves	Taux de programmation Présage au 1 <sup>er</sup> sept 2010	Objectif théorique fin 2010 basé sur le taux prévu de délégations d'AE fin 2010
Plan Garonne	37,9 %	55,5 %
Plan Vallée du Lot	47,9 %	61,4 %
Plan Loire	31,2 %	34,0 %
Plan Meuse	1,3 %	63,8 %
Plan Rhône	32,8 %	51,0 %
Plan Seine	1,6 %	31,2 %

Source : MERAT

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits de l'action n° 2, « Développement solidaire et équilibré des territoires », selon ses composantes.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION  
DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES ENTRE 2009 ET 2011**

*(en millions d'euros)*

	PLF 2009		PLF 2010		PLF 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Engagements CPER	117,9	108,5	117,9	111,5	84	108
Engagements du Gouvernement	50,5	78,2	51,2	65,2	56,7	15,8
- dont pôles d'excellence rurale	19,2	35	15	35	40	12
- dont schémas numérique					1,5	1,5
- dont Assises des territoires ruraux					15,2	2,3
Réseau de la DATAR	2,1	2,1	1,2	1,2	1,2	1,2
<b>Total</b>	<b>170,5</b>	<b>188,8</b>	<b>170,3</b>	<b>177,9</b>	<b>169,8</b>	<b>150</b>

Source : DATAR

Il met en évidence les points suivants :

– le renversement de tendance dans les dotations destinées aux pôles d'excellence rurale, puisque 2011 est l'année charnière entre l'arrivée à son terme de la première génération et le lancement de la seconde ;

– la mise en œuvre des actions décidées à l'issue des Assises des territoires ruraux tenus à la fin de l'année 2009.

## 2. Une baisse compensée par la stabilité de l'engagement financier global en faveur de l'aménagement du territoire

Alors que la baisse des crédits inscrits au programme 112 atteint 11 %, la baisse de l'engagement financier global en faveur de l'aménagement du territoire n'est que de 1,4 %.

### ÉVALUATION DE L'ENGAGEMENT FINANCIER GLOBAL EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Crédits ouverts (en M€)	2006		2007		2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget du programme 112	402,2	295,7	402,2	295,7	283,5	373,5
Total autres budgets	5 106,7	5 063,4	5 106,7	5 063,4	4 684,3	4 154,2
Total crédits nationaux	5 508,9	5 359,1	5 508,9	5 359,1	4 967,8	4 527,7
Dépenses fiscales	—	710,0	—	710,0	—	798,0
Fonds européens (*)	3 324,5	—	3 324,5	—	1 407,2	—

Source : DATAR

Crédits ouverts (en M€)	2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget du programme 112	344,5	337	345,7	341,9	308,6	292,8
Total autres budgets	4 974,4	4 846	4 835,2	4 513,7	4 766,4	4 495,4
Total crédits nationaux	5 318,9	5 183	5 180,9	4 855,6	5 075	4 788,2
Dépenses fiscales	—	755,0	—	612,0	—	389,0
Fonds européens (*)	1 435,4	—	1 464,1	—	1 498,9	—

(\*) Les fonds européens sont attribués dans des enveloppes globales (sur 2000-2006 et 2007-2013). Le bilan est fait deux ans après sur les résultats obtenus à la fin de la période par rapports aux objectifs fixés. Il n'y a donc pas de suivi annuel mais des prévisions régionales par fonds. Les chiffres les plus récents sont ceux de l'État financier d'avancement du Programme National d'Assistance Technique au 1er juin 2008 (qui ne fait que des prévisions sur l'enveloppe globale de 2000-2006 arrivants à échéance en décembre 2009). De plus, il n'y a pas d'enveloppe spécifique qui serait dédiée à l'aménagement du territoire. Pour 2007-2013, nous prendrons les prévisions comprenant le FEDER+FSE en euros courants.

## **B.— UN PILOTAGE RENOUVELÉ : LA RENAISSANCE DE LA DATAR**

### **1. La DATAR : entre passé glorieux et avenir ambitieux**

Par le décret du 14 décembre 2009, la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) est redevenue la DATAR : la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Ce changement de nom présente l'apparence d'un retour vers le passé. En un sens, il s'agit de renouer avec la glorieuse histoire de l'institution fondée en 1963 par le Général de Gaulle et dont Olivier Guichard fut le premier délégué.

Toutefois, le changement d'appellation témoigne surtout d'un engagement pour l'avenir. Le décret du 14 décembre 2009 a ainsi fixé à la DATAR un double objectif : renforcer l'attractivité des territoires et assurer leur cohésion et leur équilibre. C'est pourquoi l'acronyme DATAR signifie désormais Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

### **2. Une coordination interministérielle renforcée au service du développement de tous les territoires**

Placée sous l'autorité du Premier ministre, la DATAR est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Dans son rôle de coordination interministérielle de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, elle assure les tâches suivantes :

- observation des territoires, étude, prospective, suivi et évaluation des politiques publiques ;

- préparation des actions et programmes destinés à renforcer l'attractivité économique, la cohésion et la compétitivité des territoires, à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement durable, équilibré et cohérent des territoires ruraux et urbains ;

- participation à la mise en œuvre de la politique visant à renforcer les réseaux territoriaux d'innovation.

Par ailleurs la DATAR participe à l'élaboration des stratégies nationales de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable. Dans cette optique, elle contribue à l'élaboration et au suivi des politiques centrées sur les points suivants :

- l'accès aux services d'intérêt général, l'équité territoriale dans le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national et l'accès aux infrastructures du très haut débit, fixe et mobile, sur l'ensemble du territoire ;

- les métropoles ;

– les procédures contractuelles d'aménagement et de développement territorial associant l'État et les collectivités territoriales. A ce titre, elle est tenue informée par les services intéressés des prévisions budgétaires et des évaluations relatives à ces politiques et elle en assure la synthèse ;

– l'accompagnement des mutations économiques. Elle participe, au plan interministériel, aux actions d'anticipation et d'accompagnement des restructurations et à la revitalisation des territoires ;

– la coordination et le suivi des politiques d'implantation territoriale des administrations et établissements publics de l'État, dans le respect des attributions des représentants de l'État territorialement compétents.

La DATAR ne doit donc pas son pouvoir à la seule force d'évocation de son nom. Elle est dotée de compétences complètes en matière d'aménagement du territoire et constitue le garant de la cohérence de l'ensemble des politiques qui visent à réduire les déséquilibres territoriaux.

## **C.— LE MAINTIEN DANS LA DURÉE D'UNE ACTION PUBLIQUE QUI VISE À RÉDUIRE LES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX**

### **1. La reconquête de l'espace rural**

#### *a) Une seconde génération de pôles d'excellence rurale pour renforcer les efforts en matière de développement économique des territoires ruraux*

La politique des PER a été relancée et a été orientée afin de tenir compte des attentes exprimées lors des Assises des territoires ruraux puis des priorités assignées par le CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale) du 11 mai 2010. Deux appels à projets successifs se succèdent, avec des dates de dépôt des dossiers au 20 février et au 20 octobre 2010.

#### **CALENDRIER DU PROCESSUS DE SÉLECTION DES PER DE SECONDE GÉNÉRATION**

	Première vague	Seconde vague
Diffusion du cahier des charges	9 novembre 2009	
Dépôt des dossiers de candidature	20 février 2010	20 octobre 2010
Annonce des pôles sélectionnés	7 juin 2010	Début 2011

Source : MERAT

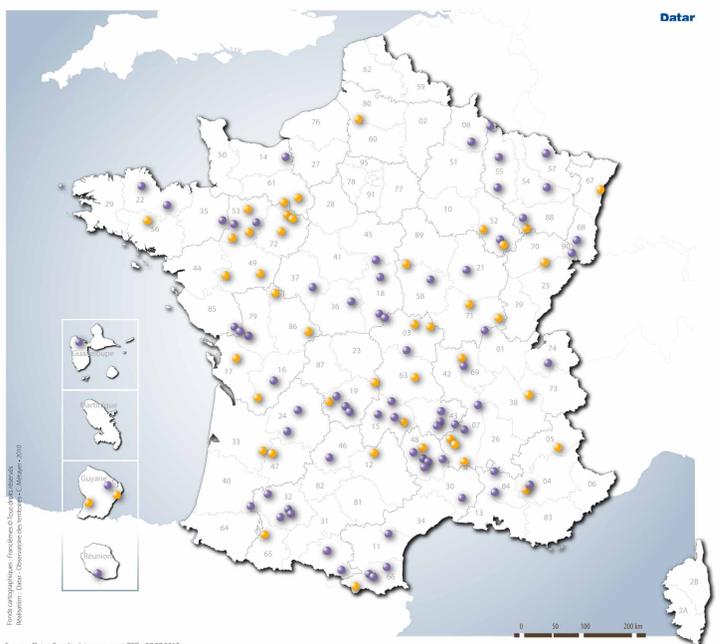
Votre rapporteur ne dispose, à ce jour, que des décisions relatives à l'appel à projets de février dernier. La sélection effectuée, en juillet 2010, a retenu 115 dossiers, qui se répartissent en 3 groupes thématiques :

- un tiers des projets concerne l'amélioration des services à la population ;
- un tiers des projets touche aux filières agricoles et forestières mais aussi aux savoirs industriels des territoires ; ces projets permettent le développement d'activités à partir des ressources locales et créent des conditions favorables à l'implantation de nouvelles entreprises ;
- un tiers des projets permettent de faire partager les atouts des territoires ruraux à travers la mise en valeur du patrimoine architectural, paysager ou encore naturel, et de faciliter les moyens d'accueil – transport, hébergement – en zone rurale.

Le Gouvernement a annoncé qu'il allait financer cette nouvelle génération de PER à une hauteur équivalente à la première génération – pour mémoire, l'enveloppe qui avait été attribuée aux PER 2005-2009 s'élevait à 235 millions d'euros. La « labellisation » réalisée en juillet a fait apparaître, pour la première vague de la nouvelle génération, une demande de 112,5 millions d'euros sur les crédits d'État et les crédits communautaires. D'ores et déjà on peut estimer que 40 millions d'euros peuvent être mobilisés sur des crédits à gestion déconcentrée : la DDR/DGE, les crédits communautaires et le solde auprès de différents fonds dont le CNDS, l'ANAH, l'ADEME ou autres crédits ministériels. Un complément sera apporté par le FNADT, qui devrait disposer de 100 millions d'euros sur 3 ans à cette fin, et par les crédits d'autres ministères. Un arbitrage interministériel permettra, d'ici quelques jours, de convenir de cette répartition.

Enfin, bien que les besoins de chaque projet soient désormais connus, l'enveloppe moyenne attribuée à chaque PER, qui était de 600 000 euros dans le cadre de la première génération des PER, n'est pas encore déterminée.

**Pôles d'Excellence Rurale - Juillet 2010**  
115 dossiers retenus



Source : Datar, Secrétariat permanent PER - 07.07.2010

**Enjeux des 115 dossiers retenus \***

-  **Accroissement de la capacité économique** : 70 dossiers
-  **Réponse aux besoins de la population dans le domaine des services au public** : 45 dossiers

\* Localisation des dossiers au siège de la structure porteuse



Source : MERAT

### ***b) L'offre de services au public***

À l'issue des Assises des territoires ruraux, un plan d'action en faveur des territoires ruraux a été acté au cours du CIADT du 11 mai 2010. Ce plan a mis en avant la nécessité pour les habitants de disposer d'un ensemble de services à proximité de chez eux ou de leur lieu de travail. Pour ce faire, les points d'accueil existant, les « Relais Services Publics », seront améliorés. D'une part, le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (MERAT) est prêt à poursuivre leur financement pendant 3 ans. 60 nouveaux lieux d'accueil seront ouverts et 300 autres sites bénéficieront d'une offre de services complétée. D'autre part, l'État a mobilisé les opérateurs de services publics afin de développer des points d'accueil communs qui accueilleront leurs différentes offres. M. le Ministre Michel Mercier a ainsi signé, le 28 septembre dernier, un accord de partenariat avec 11 grands opérateurs de services :

- quatre entreprises publiques : EDF, GDF Suez, La Poste, la SNCF ;
- les organismes sociaux : Pôle Emploi, l'Assurance Maladie, la CNAF, la MSA, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse ;
- deux entités qui jouent un rôle dans l'accès aux services : la Caisse des Dépôts et l'Union des PIMMS (Points Information et Médiation Multi-Services).

A titre d'exemples, il sera désormais possible d'acheter des billets TER au sein des relais poste commerçant ou des produits postaux à l'Office du tourisme. La CNAMTS, la CNAF, la MSA et la CNAV partageront plus d'une centaine de bornes interactives afin d'étendre l'offre de télé-services et faciliter l'organisation des échanges entre un usager et les différents interlocuteurs. Une mise en relation avec un conseiller de Pôle Emploi sur l'un des 50 nouveaux visio-guichets permettra aux demandeurs d'emploi de mieux maîtriser leur temps et d'optimiser leurs déplacements dans leur recherche d'emploi.

Par ailleurs, le plan en faveur des territoires ruraux a fixé comme objectif le maintien d'un réseau de proximité de commerces et de distributeurs automatiques de billets de banque. Dans cette optique, le MERAT a inscrit le renforcement du maillage de distributeurs automatiques de billets dans le prochain contrat de présence postale de La Poste. La Banque Postale s'est ainsi engagée à installer, dans un premier temps, 32 distributeurs automatiques de billets sur les territoires ruraux. Le Ministère a également décidé d'accompagner les projets de maintien des commerces en zone rurale, par une intervention renforcée du FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) dans les zones de revitalisation rurale, grâce à une majoration des taux d'intervention pouvant être porté à 40 % en matière d'investissements.

Un appel national aux opérateurs d'une telle ampleur est une première en France. Il témoigne de l'attitude volontariste de l'État en matière d'accès de la population aux services publics, qui se traduit notamment par une participation financière à hauteur de 15 millions d'euros sur trois ans, malgré un contexte budgétaire tendu.

## **2. L'aménagement numérique du territoire**

### ***a) Le succès du basculement vers la télévision numérique terrestre (TNT)***

Le contexte du passage au tout numérique en France est assez particulier. En effet, contrairement à certains pays (Etats-Unis, Espagne) pour lesquels il s'agissait simplement de procéder à l'arrêt des émetteurs analogiques sans modification importante de la diffusion numérique terrestre, le passage est un processus particulièrement complexe en France.

Après les phases pilotes menées en 2009, le GIP France Télé Numérique a organisé au premier semestre le passage à la Télévision Numérique Terrestre de

quatre régions représentant 9,8 millions d'habitants, soit 16 % des Français (Alsace le 2 février, Basse Normandie le 8 mars, Pays de la Loire le 16 mai, Bretagne le 8 juin). Les régions Champagne Ardennes, Lorraine, Centre, Poitou-Charentes, Bourgogne et Franche Comté constituent le programme de basculement du second semestre. En outre, Canal + a engagé son passage au tout numérique depuis le 25 novembre 2009, et est intervenu dans les régions suivantes, en avance de phase par rapport au calendrier général : Haute Normandie le 9 mars, Nord-Pas-de-Calais et Picardie le 14 avril, Aquitaine et Corse le 6 mai, Auvergne et Limousin le 2 juin et Rhône Alpes le 22 septembre. La dernière phase du passage de Canal+, en avance de phase en 2010, concerne les régions suivantes : Languedoc Roussillon et Midi Pyrénées le 13 octobre, et l'Ile-de-France le 24 novembre.

En parallèle, France Télé Numérique a déployé son dispositif de communication nationale, a mis en œuvre ses outils d'information et d'accompagnement du public tout en complétant et en optimisant son organisation. Le dispositif régional d'information et de communication du GIP a été optimisé et répond bien aux objectifs de proximité et de pédagogie qui lui ont été assignés. De ce fait, au moment des passages, il n'y a pas eu de franges significatives de la population prises au dépourvu et ne comprenant pas ce qui se passait. En particulier, l'anticipation et l'accompagnement coté personnes âgées se sont déroulés correctement. S'agissant de la mise en place des relations avec les professionnels, elle a été effectuée sans problèmes majeurs et la charte de déontologie a été signée par toutes les grandes enseignes nationales de distribution ainsi que par les affiliés des organisations professionnelles d'antennistes.

Enfin, les Français sont massivement informés et équipés avec des progressions spectaculaires depuis un an : la notoriété du passage est de 90 % (+ 35 %) et le pourcentage de foyers qui dépendent entièrement de l'analogique terrestre pour la réception de la télévision est désormais inférieur à 10 % (diminution de plus de moitié). L'adhésion à ce passage est également très forte, avec 84 % des Français qui trouvent que c'est une bonne ou une très bonne chose.

Le premier bilan est donc globalement positif, même si certains risques persistent pour l'avenir. La TNT est plébiscitée et constitue désormais le mode d'accès à la télévision de plus de la moitié des français.

### ***b) L'accès au haut débit et au très haut débit des zones non denses***

Selon l'ARCEP, à la fin du premier semestre 2010, 98,5 % de la population française est éligible à l'ADSL, 430 000 foyers restant non éligibles pour des raisons techniques. Parmi ces 430 000 foyers en zone blanche<sup>(1)</sup> ADSL, les initiatives en cours des collectivités locales, soutenues généralement par l'État, par le biais du FNADT (Fonds national d'aménagement du territoire), et l'Europe, via le FEDER (Fonds européen de développement régional), dans le cadre des

---

(1) Font partie d'une « zone blanche » ADSL les communes dont le centre de ville ou de village n'est couvert par aucun opérateur. On parle de « zone grise » lorsqu'un seul opérateur est présent.

politiques contractuelles régionales, vont permettre d'apporter un accès haut débit à 130 000 foyers. Il restera alors 300 000 foyers ne disposant que d'un accès haut débit par satellite. De plus, 80 % de la population est déjà dégroupée et peut bénéficier d'offres ADSL concurrentielles. 20 % de la population, située pour l'essentiel dans les territoires ruraux, est donc en zone grise ADSL.

Afin de résorber les zones blanches résiduelles et développer la concurrence, le Gouvernement a renforcé le soutien qu'il apporte aux projets des collectivités locales. Il a ainsi lancé, début 2010, un appel à projets doté de 30 millions d'euros au titre du Fonds Européen pour l'Agriculture et le Développement Rural (FEADER), afin de soutenir 34 projets de collectivités visant à résorber des zones blanches et des zones grises ADSL en milieu rural.

Le Gouvernement a également lancé le programme national très haut débit en juin 2010 avec l'objectif du très haut débit pour tous d'ici 2025. Ce programme comporte notamment un volet de soutien aux projets des collectivités territoriales doté de 750 millions d'euros de l'emprunt national. Ces projets permettront, pour certaines parties du territoire privées de haut débit et où la fibre optique à l'abonné ne pourra être installée dans un futur proche, de déployer des solutions de montée en débit assurant un accès haut débit de très bon niveau. Ce volet du programme sera mis en œuvre au cours du premier semestre 2011, à l'issue d'une première phase de neuf mois de mise en place de quelques projets pilotes.

En complément, le Gouvernement a décidé de consacrer 6 millions d'euros de FNADT sur la période 2010-2012 pour cofinancer les schémas directeurs d'aménagement numériques, dont la réalisation conditionne le soutien financier de l'État aux projets par le Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT). Le FANT a été créé par la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique. Ce fonds sera amorcé par les 750 millions d'euros de l'emprunt national consacrés aux projets des collectivités dans le cadre du programme d'investissements d'avenir. Au-delà, l'alimentation pérenne du FANT fait l'objet d'un rapport du sénateur Hervé Maurey remis au Premier ministre le 26 octobre dernier et qui préconise la création de deux taxes, l'une sur les abonnements aux réseaux de télécommunications, l'autre sur la vente des téléviseurs et des consoles de jeux.

### ***c) La résorption des « zones blanches » de téléphonie mobile***

Le programme national de couverture des zones blanches a été lancé en 2001 puis formalisé en 2003 par une convention nationale entre l'État, les opérateurs, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France. Au 30 juin 2010, sur les 2 964 communes privées initialement de toute couverture, 2 896 communes sont couvertes, dont 57 % sous maîtrise d'ouvrage des collectivités (« phase 1 »), et 43 % sous la responsabilité des opérateurs (« phase 2 »).

L'État a affecté une enveloppe de 44 millions d'euros à ce programme, dont 38 millions d'euros ont à cette date été engagés, plus un montant de l'ordre de 20 millions d'euros au titre du fonds de compensation de la TVA. Les collectivités locales ont mobilisé un montant équivalent. L'ensemble du programme représente un coût global estimé à 600 millions d'euros.

Suite à un nouveau recensement effectué en 2008, 364 nouvelles communes ont été reconnues comme zones blanches et intégrées au programme sans mobilisation de financements publics supplémentaires, grâce aux économies réalisées sur le plan initial. Les opérateurs ont engagé les études préalables pour la mise en place de ces nouveaux sites, comme la plupart des départements pour les sites de phase 1. Certains ont déjà déposé des demandes de concours financier auprès de l'État. Au 31 août 2010, 7 communes ont été couvertes. 90 sites de la phase 1 qui font actuellement l'objet de demandes de financements publics entreront rapidement en phase de travaux. Malgré le retard constaté sur le démarrage des sites de la phase 2, les opérateurs indiquent pouvoir respecter l'objectif d'achèvement de la part du programme qui leur incombe au 31 décembre 2011.

Les montants de FNADT nécessaires (3 M€) ont été délégués aux préfets de région dans le cadre de la procédure annuelle d'affectation des crédits, en fonction des besoins présentés par les collectivités territoriales.

### **3. La lutte contre les déserts médicaux**

#### *a) Un problème récurrent*

Plusieurs « vagues de mesures » se sont succédé dans le but de lutter contre les déserts médicaux. La loi « DTR » (1) permettait aux collectivités territoriales d'apporter des aides aux médecins dans les zones sous-médicalisées. Elle a été complétée par la loi « HPST » (2), qui a mis en place de nouveaux dispositifs visant à garantir la permanence des soins, comme la création de bourses pour les étudiants en médecine assorties d'un contrat d'engagement de service public, en vue de les inciter à exercer prioritairement en zone déficitaire. Enfin, le CIADT du 11 mai 2010 a introduit deux innovations : les maisons de santé pluri disciplinaires, l'incitation des professionnels de santé désirant s'installer dans les territoires ruraux.

Malgré la volonté du législateur de combattre les déserts médicaux, ceux-ci demeurent. Le 28 septembre 2010 dernier, le magazine « L'Expansion » rendait publique une étude réalisée par les géographes de la santé, Emmanuel Vigneron et Sandrine Haas, pour le compte de la FEHAP (Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs) qui fait état d'une fracture territoriale profonde et persistante en matière d'accès aux soins. Selon les auteurs,

---

(1) loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

(2) loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires

« jamais l'offre de soins n'a été aussi mal répartie (...). Au total, la dégradation de l'offre de soins touche désormais plus du tiers de la population ».

### **Mesures du CIADT du 11 mai 2010 visant à améliorer l'offre de soin en milieu rural**

#### **Le programme national de financement des maisons de santé pluridisciplinaires**

Le programme national visant à financer 250 maisons de santé pluridisciplinaires sur la période 2010-2013 est aujourd'hui opérationnel. Une circulaire a été adressée le 27 juillet aux préfets et aux directeurs généraux des agences régionales de santé. Ce programme a été présenté lors d'un colloque sur les « dynamiques territoriales de santé » à Arras les 9 et 10 septembre derniers.

Les maisons de santé peuvent bénéficier de financements pour :

- les études préalables et l'ingénierie par les agences régionales de santé (50 000 € maximum par projet) ainsi que leurs dépenses de fonctionnement dans le cadre de l'expérimentation des nouveaux modes de rémunération des professionnels ;
- l'investissement attribués par les préfets au moyen de la Dotation Globale d'Équipement, de la Dotation de Développement Rural ou du Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire.

L'État pourra intervenir jusqu'à 25 % du coût du projet et jusqu'à 35 % dans les territoires prioritaires identifiés par le schéma régional d'organisation des soins ou dans les zones de revitalisation rurale. L'intervention de l'État sera conditionnée au respect par les projets d'un cahier des charges national (annexé à la circulaire) qui détermine les caractéristiques que doivent remplir les maisons de santé. Le programme national sera mis en œuvre au niveau régional au moyen d'un comité de sélection associant l'ARS et les préfets, en concertation avec le conseil régional, les conseils généraux et les représentants des professionnels.

#### **L'incitation des professionnels à s'installer dans les territoires ruraux**

– Pour les médecins, des stages en milieu rural seront favorisés. Une mention figurera dans le référentiel national « maisons de santé » visant à rendre l'accueil de stagiaires obligatoire dans ces structures ainsi que la présence d'un logement dès lors qu'elles bénéficient de financement public pour l'investissement.

– 400 contrats d'engagements de service public, financés par le Ministère de la Santé, sont prévus pour 2010-2012 en milieu rural. Ils permettent d'attribuer une bourse aux étudiants en médecine qui s'engagent à exercer en zone fragile pour un nombre d'années équivalent à celui de leurs études. Le montant mensuel de cette bourse sera de l'ordre de 1 200 €/mois.

– Un guichet unique sous la responsabilité de l'ARS sera mis en place pour faciliter les démarches d'installation des professionnels en milieu rural.

– Le CIADT invite les préfets et les ARS à développer les démarches de contractualisation avec les collectivités territoriales, les universités et les professionnels pour favoriser l'installation de médecins en zone rurale.

En matière de démographie médicale, on peut distinguer quatre groupes de régions (hors DOM) :

– dix présentent des densités inférieures à la moyenne nationale, à la fois pour les spécialistes hors médecine générale et pour les généralistes exerçant en cabinet : Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie ;

– six affichent, à l'inverse, une densité supérieure à la densité nationale pour l'ensemble des catégories de médecins : Aquitaine, Alsace, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes ;

– cinq autres régions ont une densité égale ou supérieure à la moyenne pour la médecine générale seulement : Corse, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes ;

– enfin, l'Île-de-France se distingue par une densité élevée de spécialistes hors médecine générale de moins de 55 ans, alors que sa densité de médecins généralistes de la même tranche d'âge exerçant en cabinet est, elle, inférieure à la moyenne nationale.

Malgré la prise de conscience politique forte de l'importance des déséquilibres, les déserts médicaux perdurent. Peut-être cela signifie-t-il que les mesures très spécifiques mises en œuvre n'étaient pas de nature à résorber les déséquilibres existants, compte tenu de la profondeur des dynamiques qui contribuent à la persistance des déserts médicaux.

***b) Une résorption des déserts médicaux conditionnée au succès de l'ensemble des mesures œuvrant à la réduction des inégalités entre les territoires***

Votre Rapporteur pour avis regrette l'impuissance des mesures successives visant à résorber les déserts médicaux, mais ne considère pas qu'elles aient été mal calibrées pour autant. En effet, la persistance des déserts médicaux s'explique par des tendances profondes qu'il est difficile d'inverser *via* des dispositifs très ciblés. D'une part, le problème de la répartition de l'offre de soins sur le territoire n'est pas propre aux espaces ruraux. Alors que, traditionnellement, la médecine était une profession libérale – dans les années 1980, plus d'un médecin sur deux qui s'inscrivait à l'Ordre travaillait exclusivement en cabinet privé –, aujourd'hui, les jeunes praticiens privilégient d'autres types de carrières. À l'échelle nationale, seulement un sur dix s'inscrit en libéral. Les autres se tournent en majorité vers une activité salariée ou restent remplaçants pendant des années. Afin de proposer des solutions à ce problème, Mme Elisabeth Hubert, ancienne ministre de la santé et présidente de la FNEHAD (Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile) a été chargée par le président Nicolas Sarkozy, en avril dernier, d'une mission de concertation sur la « médecine de proximité ». Ses conclusions devraient paraître peu après la publication de ce rapport.

D'autre part, tant que les territoires ruraux ne constitueront pas un cadre de vie attractif pour de jeunes médecins, il est illusoire de croire que ceux-ci feront le choix de s'installer en zone rurale. Ainsi, ce n'est pas seulement des mesures propres au domaine de la santé que l'on doit attendre un effet sur les déserts médicaux, mais de l'ensemble des mesures d'aménagement du territoire. L'amélioration de l'accès aux soins doit s'appuyer sur un ensemble de leviers, parmi lesquels, par exemple, le développement d'une offre de transports adaptée. Aujourd'hui beaucoup de territoires ruraux ne bénéficient pas de moyens de transport de type « transports à la demande », ce qui n'incite pas les médecins « frais émoulus » de l'université à venir s'installer dans nos villages.

Enfin, votre Rapporteur pour avis suivra avec attention les effets du décret portant sur la télémedecine, d'application immédiate, et dont les premiers effets interviendront début 2011. Jusqu'à présent une consultation médicale se déroulait nécessairement en présence du patient, à son domicile ou au cabinet du médecin. En application de la loi HPST, ce décret donnerait la possibilité aux patients de bénéficier d'une expertise à distance ou d'une consultation en ligne. Les agences régionales de santé autoriseront les projets en tenant compte des besoins de la population, en concertation avec les professionnels de santé, les élus et l'assurance maladie. Seuls les médecins autorisés à exercer en France pourront réaliser des consultations dans des conditions définies. La télémedecine ouvre des perspectives intéressantes, notamment dans le secteur de l'imagerie médicale. A terme, cette pratique pourrait compenser en partie le manque de spécialistes dans les territoires les plus défavorisés en termes d'offre de soins.

Votre Rapporteur note toutefois que la montée en puissance de la télémedecine dépend directement des progrès restant à accomplir dans la couverture du territoire en haut débit et très haut débit. Une preuve supplémentaire de la nécessité de faire progresser de concert l'ensemble des mesures œuvrant à la réduction des inégalités entre les territoires...

#### **4. Le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité du territoire**

##### ***a) Le destin commun des pôles de compétitivité et des investissements d'avenir du Grand emprunt national***

La politique des pôles de compétitivité est destinée à renforcer le développement économique des territoires par une meilleure complémentarité entre acteurs économiques, université et recherche. Elle a fait l'objet d'une évaluation complète dont les résultats ont été diffusés en juin 2008. Face à la réussite d'une telle politique, le Président de la République a décidé de la poursuivre, en ajustant certaines de ses modalités, pendant trois années supplémentaires, et de reconduire les crédits affectés – 1,5 milliard d'euros sur la période 2009-2011. La prolongation de la labellisation jusqu'en 2010 a été décidée lors du CIADT du 11 mai 2010.

Votre Rapporteur pour avis souligne que le CIADT a décidé de ne pas renouveler l'attribution du label « pôles de compétitivité » aux six pôles suivants : MTA, Innoviandes, Enfant, Sporaltec, Génie civil éco-construction et Prod'innov. Toutefois, ces pôles de compétitivité délabellisés disposent d'un soutien financier de l'État dans le cadre de l'enveloppe attribuée à l'animation des pôles de compétitivité durant l'année 2010. De plus, sur ces six pôles de compétitivité, quatre sont en train de formaliser un dossier de candidature pour être soutenu dans le cadre du dispositif de soutien aux grappes d'entreprises.

La contribution des 500 millions d'euros supplémentaire, issue du « Grand emprunt national », fait entrer les pôles de compétitivité dans une nouvelle dimension. Ceux-ci constituent désormais la clé institutionnelle de la réalisation des investissements d'avenir. En l'absence de pôles de compétitivité, les synergies nécessaires à la recherche et développement ne seraient pas possibles. Nombre des centres de recherche et des entreprises innovantes sont membres d'un ou de plusieurs pôles de compétitivité. En outre, parler d'« investissements » d'avenir signifie implicitement que des retours sur investissement sont attendus des engagements de l'État. Or, à travers la participation à un pôle de compétitivité, la recherche académique acquiert une « vision marché ». Les pôles de compétitivité, lieu de collaboration entre entreprises et acteurs de la recherche, apparaissent donc comme des dispositifs indispensables au succès des investissements d'avenir.

Conscient de l'inévitable – et souhaitable – porosité des deux politiques publiques, le Commissariat général à l'investissement, chargé du pilotage des investissements d'avenir au niveau national, a demandé la participation des pôles de compétitivité à la mise en place de projets de R&D structurants et de plates-formes mutualisées d'innovation, comme par exemple la labellisation de projets d'Instituts de Recherche Technologique (IRT) ou d'Instituts d'Excellence en matière d'Énergies Décarbonées (IEED). Par ailleurs, les pôles de compétitivité sont au centre d'actions sectorielles dans divers domaines comme la santé et les biotechnologies, les transports ou le numérique.

Inversement, les pôles de compétitivité bénéficieront du financement « Grand emprunt ». Ainsi, la contribution de celui-ci à l'enveloppe du Fonds unique interministériel<sup>(1)</sup> pour les projets de recherche et développement ou les plates-formes innovation sera bénéfique, dans la mesure où, face à l'afflux croissant de projets de qualité lors des appels à projets, l'adéquation entre le budget alloué et le nombre de projets financés devenait difficilement tenable. Il faut tout de même signaler qu'aucun engagement de crédits provenant du « Grand emprunt national » n'a été lancé.

---

(1) Le Fonds Unique Interministériel (ou FUI) est un programme destiné au financement des projets de R&D collaboratifs des pôles de compétitivité.

***b) Le renforcement de l'attractivité du territoire par la promotion de l'image de la France à l'étranger : le rôle de l'AFII***

Selon le Baromètre Ernst & Young « Attractivité du site France 2009 », les investissements étrangers auraient permis de créer 13 000 emplois en France en 2008 contre 15 000 en 2007. La France se classerait ainsi au troisième rang européen en termes d'emplois créés, derrière le Royaume-Uni et la Pologne.

L'action de l'AFII (Agence Française pour les investissements internationaux) est en partie à l'origine de ce succès incontestable. Votre Rapporteur pour avis salue l'effort de prospection et d'accompagnement réalisé par l'agence depuis 2003, première année durant laquelle elle a fonctionné de manière pleinement structurée. 24 000 projets ont été identifiés, dont 1 665 ont débouché sur un investissement d'une entreprise étrangère sur le territoire français. Durant la seule année 2009, 7 700 entreprises ont été contactées directement, ce qui a contribué à l'identification de 1 100 projets nouveaux, dont 300 ont abouti. Au total, la moitié des implantations étrangères en France ont été initiées par l'AFII.

Un tel succès s'explique par l'ensemble des mesures que l'AFII a mises en place et qui contribuent à promouvoir le territoire français aux yeux des entrepreneurs étrangers :

– au cours de ses années de fonctionnement, l'AFII a constitué une base de données qui contient désormais des informations sur 30 000 à 40 000 entreprises étrangères ; forte d'un tel répertoire, elle peut procéder à un ciblage précis des groupes susceptibles d'investir en France. De plus, grâce à un travail de prospection constant, le nombre d'entreprises contactées croît régulièrement ;

– les personnels de l'agence ont été formés au « métier d'influence » : ils s'emploient à corriger les perceptions erronées de la France et à mettre en valeur ses atouts ;

– en contact permanent avec des entrepreneurs étrangers, l'AFII a mis en place une remontée d'informations. Elle a ainsi adressé 130 recommandations aux ministères pour corriger les faiblesses françaises en matière d'attractivité. 93 % de ces recommandations ont été suivies ;

– l'AFII ne se contente pas d'attirer les investisseurs étrangers ; elle s'assure également qu'ils demeurent sur le territoire français par un suivi régulier des différents sites d'implantation.

### ***La perception des entrepreneurs étrangers sur les points forts et points faibles de la France : enseignements des classements internationaux***

*Selon le classement annuel du Forum de Davos sur la compétitivité en date du 9 septembre 2010, la France, bien qu'elle gagne une place par rapport à l'année précédente, ne se classe qu'à la 15<sup>ème</sup> place des pays les plus compétitifs au monde. A titre de comparaison, d'autres pays européens sont loin devant la France : la Suède, en raison de son excellence technologique et de la qualité de ses institutions, est deuxième, l'Allemagne quatrième. Quels sont les divers éléments qui ont contribué à ce résultat peu satisfaisant ? Doit-on en conclure que la France présente un déficit de compétitivité par rapport à ses principaux concurrents européens ?*

#### ***Les points forts de la France***

*Le classement de Davos fait ressortir les points forts « traditionnels » de la France. Les chefs d'entreprises mettent ainsi en valeur :*

- les infrastructures (4<sup>ème</sup> position mondiale) ;*
- le système éducatif (5<sup>ème</sup> position pour les écoles de management, 11<sup>ème</sup> position pour le système éducatif et pour le développement des nouvelles technologies).*

#### ***Les points faibles de la France***

*L'administration et la puissance publique française disposent d'une mauvaise image. En effet, les critiques des chefs d'entreprises étrangers à l'encontre de la France portent sur :*

- le manque d'efficacité du marché du travail : fréquence des grèves, dialogue social difficile, restructurations difficiles à mettre en place, etc. ;*
- la fiscalité (125<sup>ème</sup> position) : pression fiscale trop importante, trop grande complexité et incertitude de la législation fiscale ;*
- la réglementation administrative : ce point est le moins préoccupant car, si les entreprises considèrent que les procédures sont trop longues, elles estiment aussi que l'administration française fonctionne de façon satisfaisante.*

#### ***Deux dispositifs qui contribuent à valoriser l'image de la France***

*Les entrepreneurs étrangers ont apprécié la réaction du Gouvernement face à la crise, rapide et efficace. Ils ont également salué l'attention portée au soutien aux investissements et à la recherche*

- le Crédit Impôt recherche (CIR) est un atout maître dont dispose la France pour attirer les investisseurs étrangers. Au même titre que la suppression de la taxe professionnelle, le maintien d'un tel avantage contribue à déconstruire l'image négative de la France en matière de fiscalité.*

*– selon une étude publiée par le cabinet Ernst & Young le 6 juin 2010 sur l'attractivité des pays européens, le plan d'investissement pour l'avenir a été perçu comme un élément fort de l'attractivité française par plus de 60% des entrepreneurs étrangers. Ce plan illustre la volonté de la puissance publique de soutenir l'innovation dans le long terme.*

### ***c) Le soutien aux territoires en difficulté***

Le renforcement de l'attractivité du territoire français et le développement des pôles de compétitivité doivent être complétés par un soutien aux territoires en difficulté. En effet, d'une part, favoriser le développement de pôles de compétitivité affaiblit comparativement les entreprises qui ne bénéficient pas de la dynamique. D'autre part, comme le montre le rapport du Conseil d'analyse économique intitulé *Investissement direct étranger et performances des entreprises*, publié en avril 2010, l'investissement étranger en France sélectionne les entreprises les plus efficaces et renforce leurs performances en les restructurant et en combinant leurs avantages à ceux du groupe étranger. Ce phénomène avantage les territoires français les plus dynamiques par rapport à d'autres qui, eux, pâtissent des délocalisations.

Afin de rétablir une certaine équité géographique, la DATAR accentue le soutien apporté aux territoires peu attractifs ou compétitifs. La Prime à l'Aménagement du Territoire (PAT) constitue le principal outil d'intervention de la DATAR en faveur de la création de richesses et d'emplois dans les territoires. Elle constitue le levier d'action des pouvoirs publics au bénéfice des projets prometteurs.

Depuis 2008, 19 093 emplois ont été accompagnés pour un montant total de PAT de 99 millions d'euros, soit un montant moyen par emploi de 5 175 euros. Les deux principales régions bénéficiaires du dispositif en termes d'emplois sont les régions Nord Pas-de-Calais et Lorraine, ce qui illustre bien la concentration du dispositif sur les territoires confrontés à des mutations économiques.

### DÉPLOIEMENT DE LA PAT SELON LES RÉGIONS

	Nombre de projets accompagnés	Nombre d'emplois créés ou maintenus
Alsace	1	36
Aquitaine	14	1 414
Auvergne	7	590
Basse Normandie	2	172
Bourgogne	6	637
Bretagne	12	1 571
Centre	10	983
Champagne-Ardenne	3	339
Corse	0	0
Franche Comte	4	887
Haute Normandie	4	692
Île de France	0	0
Languedoc Roussillon	3	269
Limousin	6	712
Lorraine	16	2 756
Midi Pyrénées	10	952
Nord Pas-de-Calais	22	4 049
Pays de Loire	8	764
PACA	20	1 125
Picardie	7	602
Poitou-Charentes	4	324
Rhône-Alpes	4	219
TOTAL	163	19 093

Source : MERAT

Le nombre de projets, qui avait diminué pendant la crise, a tendance à remonter. Pour le premier semestre 2010, le montant total de la PAT consommée excède 23 millions d'euros ; 34 programmes ont été primés pour 46 demandes, contribuant à la création ou au maintien de près de 5 300 emplois aidés.

L'accompagnement des territoires confrontés à des mutations économiques a été renforcé par la création d'un pôle dédié à cette mission. Il s'agit d'aider les territoires concernés à définir et à mettre en œuvre des stratégies de développement économique et de reconversion de leur tissu économique, créatrices d'emplois. A cette fin, la DATAR anime, depuis 2006, le réseau interministériel de veille territoriale et coordonne la réponse que l'État apporte aux territoires confrontés aux mutations économiques dans le cadre des « contrats de site » et « contrats de territoire ».

Enfin, un plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires est mis en œuvre dans le cadre du redéploiement des

armées. Il s'agit de favoriser l'émergence de nouvelles stratégies de développement économique par l'adoption de « contrats de redynamisation » pour les sites les plus particulièrement touchés ou par des « plans locaux de redynamisation » visant à créer un volume d'emplois et d'activités économiques comparable à celui supprimé par la restructuration. Ces mesures de redynamisation territoriale sont complétées par un programme de délocalisation de services d'administration centrale vers les agglomérations concernées et par des mesures d'exonération fiscales.



## EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur le rapport pour avis de M. Jacques Le Nay, les crédits de la **mission** « *Politique des territoires* ».

Elle a auditionné M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (*voir compte rendu officiel de la commission élargie du mercredi 3 novembre 2010*, sur [le site Internet](#) de l'Assemblée nationale).

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

Suivant l'avis de M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis, elle a donné un avis *favorable* à l'adoption des crédits relatifs aux politiques des territoires.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **MINISTÈRE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

- M. Michel Mercier, ministre
- M. Paul de Puylaroque, conseiller budgétaire et fiscal
- Mme Véronique Gomez, conseillère parlementaire

### **SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGE DE LA PROSPECTIVE ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE**

- Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État
- MM. Pierre Bonis et Pascal Dagrass, conseillers

### **DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES (DATAR)**

- M. Pierre Dartout, délégué interministériel
- M. Gilles Dufnerr, directeur financier
- Mme Amélie Durozoy, chargée des relations institutionnelles

### **AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX**

- M. David Appia, président, Ambassadeur délégué aux investissements internationaux
- M. Dominique Frachon, chef du pôle territoires

### **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, SECRÉTARIAT GÉNÉRAL**

- M. Henri-Michel Comet, secrétaire général, haut fonctionnaire de défense, responsable du programme 162
- M. Philippe Castanet, sous-directeur de l'administration territoriale
- Mme Pascale Legendre, chef de bureau

**DIRECTION DU BUDGET, BUREAU ÉQUIPEMENT ET POLITIQUE DES TERRITOIRES**

- M. Laurent Machureau, sous-directeur
- M. Fabrice Perrin, chef du bureau Logement, ville et territoires
- Mme Laurianne Cruzol, rédactrice