



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 31

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. JEAN-CLAUDE FLORY

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME <i>IMPULSION ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	13
I.- PRÉSENTATION DU PROGRAMME	13
A.- LE PROGRAMME 112 : UNE VISION PARTIELLE DE L'ACTION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT	13
1.- L'engagement financier de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire.....	13
2.- Le document de politique transversale.....	13
3.- La délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).....	14
4.- L'évolution de la situation financière du FNADT	15
B.- LA PERFORMANCE	17
1.- L'évolution du volet performance.....	17
2.- Les objectifs fixés pour 2011	18
II.- SOUTENIR L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES	21
A.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1	21
B.- LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES	22
1.- Les aides à l'investissement à finalité régionale	23
a) <i>Un zonage défini pour la période 2007-2013</i>	23
b) <i>L'utilisation de la réserve nationale depuis 2008</i>	24
c) <i>La révision de la carte en 2010</i>	25
2.- La prime d'aménagement du territoire : un outil de réponse à la crise	26
a) <i>Son rôle et ses modalités</i>	26
b) <i>Un cadre réglementaire assoupli en 2009 en réponse à la crise</i>	28
c) <i>Le bilan de la PAT depuis 2008</i>	29

C.– LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UNE POLITIQUE ÉVALUÉE ET ÉTENDUE	30
1.– La mise en place de la politique des pôles	30
2.– Les décisions prises par le CIADT du 11 mai 2010	32
3.– La mise en œuvre d'une politique de soutien aux grappes d'entreprises	33
D.– ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES EN RECONVERSION	34
1.– Les contrats de site et les contrats territoriaux	34
2.– Le soutien apporté par le Fonds national de revitalisation des territoires	35
3.– L'aide à la réindustrialisation	37
E.– LE PLAN NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE	38
1.– Présentation générale	38
2.– Le financement du plan d'accompagnement	39
3.– La mise en œuvre des contrats territoriaux	40
4.– Un nouveau zonage : les zones de restructuration de la défense	42
F.– SOUTENIR LES ACTIVITÉS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX	42
1.– Ses missions, son organisation et son budget	43
2.– Les investissements internationaux en 2009 : de bons résultats pour la France malgré la crise	44
3.– Les enjeux liés à l'accueil des investissements internationaux	45
4.– L'action de l'Agence en tant qu'opérateur de l'aménagement du territoire	47
III.– PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES	49
A.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2	49
B.– PROLONGER LA POLITIQUE DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE	49
1.– La première génération, 2006-2009	49
2.– La deuxième génération, 2009-2012	51
C.– UN PLAN D'ACTION POUR LES TERRITOIRES RURAUX	52
1.– Les zones de revitalisation rurale : des aménagements indispensables pour en renforcer l'efficacité	53
a) <i>Rappel historique</i>	53
b) <i>Les aménagements apportés au régime d'exonérations fiscales</i>	54
c) <i>Les aménagements apportés au régime d'exonérations sociales</i>	56
2.– Les incertitudes pesant sur l'efficacité du dispositif	57
3.– La réflexion sur l'évolution du zonage se poursuit	59
a) <i>Le rappel des critères</i>	59
b) <i>L'évolution du zonage</i>	60

D.– LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE.....	62
1.– Parvenir à une couverture complète du territoire en téléphonie mobile.....	63
2.– Favoriser la montée en débit des territoires.....	64
3.– Préparer l'avenir : éviter la fracture numérique dans l'accès au très haut débit	65
4.– Réussir le basculement de la télévision analogique vers le tout numérique	68
<i>a) Le calendrier</i>	68
<i>b) Les aides destinées à faciliter le passage au tout numérique.....</i>	68
E.– LES ACTIONS AU SERVICE DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS	69
1.– Le lancement du partenariat « + de services au public »	69
2.– La Poste et son réseau.....	70
IV.– POURSUIVRE LES POLITIQUES CONTRACTUALISÉES.....	71
A.– LE BILAN DES CONTRATS DE PLAN 2000-2006.....	71
1.– L'état d'avancement de la programmation des crédits de l'État à fin 2009	71
2.– L'état d'avancement du volet routier	72
B.– LA POURSUITE DES CONTRATS DE PROJETS 2007-2013.....	73
1.– Le rappel du cadre réglementaire et financier.....	73
2.– L'état d'avancement de la programmation globale	73
<i>a) Des niveaux d'engagement des crédits conformes à la prévision</i>	73
<i>b) La prévision d'une révision à mi-parcours de faible ampleur</i>	74
3.– Le volet territorial avance à un niveau satisfaisant.....	75
4.– La mise en œuvre des conventions interrégionales de massifs	77
<i>a) Le cadre financier prévisionnel</i>	77
<i>b) L'état d'avancement de la programmation.....</i>	77
<i>c) La contribution des fonds européens.....</i>	78
V.– ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DE COHÉSION EUROPÉENNE.....	80
A.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR LA PÉRIODE 2007-2013	80
1.– Rappel des objectifs, des principes et du cadre financier global	80
2.– La situation de la France	82
B.– LE DIAGNOSTIC SUR L'UTILISATION DES FONDS STRUCTURELS PAR LA FRANCE À MI-PARCOURS DE LA PROGRAMMATION.....	82
1.– Les raisons du retard au démarrage de la programmation	83
2.– Le rattrapage opéré en 2009.....	83
C.– PRÉPARER L'APRÈS-2013	85

1.– Maintenir de la politique de cohésion pour toutes les régions	85
2.– Renforcer l'efficacité des fonds structurels	86
CHAPITRE II : LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT	89
I.– LES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME	89
A.– LE « PITE » EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES.....	89
1.– Les règles de gestion applicables au programme	89
2.– Les adaptations de sa gouvernance	90
3.– Le point sur l'évolution de sa composition	92
4.– Des particularités qui s'étendent à son volet performance	93
B.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS EN 2011	94
II.– LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS	96
A.– LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE.....	96
1.– Le bilan de mise en œuvre des deux conventions du PEI Corse.....	96
2.– L'évolution des crédits en 2011	97
3.– La révision de la convention à mi-parcours	99
B.– LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE	99
1.– La réussite du plan d'urgence nitrates	100
<i>a) Le contexte</i>	<i>100</i>
<i>b) La fin au contentieux avec la Commission européenne</i>	<i>101</i>
2.– La gestion du risque des algues vertes	101
<i>a) Un plan de lutte pour 2010-2014</i>	<i>101</i>
<i>b) Son financement</i>	<i>104</i>
C.– LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN	105
D.– LE PLAN CHLORDÉCONE	106
1.– Le contexte.....	106
2.– La performance.....	107
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE 2010 À 16 HEURES 15.....	109
EXAMEN EN COMMISSION	127
ANNEXE 1 : LES ZONES DE REVITALISATION RURALE	129
ANNEXE 2 : LES ZONES DE REVITALISATION RURALE ET LA CARTOGRAPHIE DES TROIS FRANCE RURALES	130

ANNEXE 3 : CPER 2007-2013 PROGRAMMATION DES CONTRATS RÉGIONAUX ET INTERRÉGIONAUX.....	131
ANNEXE 4 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR RÉGION ...	132
ANNEXE 5 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR THÉMATIQUE	133
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	135

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, *100 %* des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

Confrontés à de multiples transformations (intégration européenne, mondialisation, fiscalité et gouvernance en phase de réforme...), les territoires ont besoin d'une politique nationale forte, alliant le soutien de leur compétitivité avec l'accompagnement vers un développement solidaire et équilibré. **Même si elle ne contient qu'une partie des crédits destinés à la politique d'aménagement du territoire, la mission *Politique des territoires*, par son ancrage dans la nomenclature budgétaire, donne la visibilité nécessaire aux actions réalisées par l'État à leur profit.**

L'année 2009 a été marquée par la nouvelle impulsion donnée par le Gouvernement à cette politique. Dans la continuité, l'année 2010 voit se mettre en œuvre les décisions prises l'an dernier, à l'issue notamment des Assises des territoires ruraux et de l'évaluation positive de deux politiques emblématiques : celle des pôles de compétitivité (dans le prolongement desquels se trouvent désormais les grappes d'entreprises), et celle des pôles d'excellence rurale. L'année 2010 est également une année de bilan pour les programmations lancées en 2007 (contrats de projets État-régions et programmes opérationnels européens), et de réflexion sur la poursuite de la politique de cohésion et les perspectives financières de l'après-2013.

À ce sujet, le **Rapporteur spécial plaide pour que la politique de cohésion soit poursuivie après 2013 et continue de bénéficier à l'ensemble du territoire, sans privilégier les seuls pôles urbains au détriment des territoires ruraux.**

Un CIADT, tenu le 11 mai 2010, a permis de décider des conditions de la poursuite des pôles de compétitivité, étroitement associés aux fonds issus du grand emprunt, et d'initier un plan spécifique de développement en faveur des territoires ruraux.

Parmi les mesures annoncées, le Rapporteur spécial a porté une attention particulière au dispositif d'exonérations en faveur des zones de revitalisation rurale, pour lequel des aménagements sont proposés aux articles 65 et 88 du présent projet de loi de finances. **Il souhaite que la réflexion sur la définition du zonage soit poursuivie** pour aboutir à un meilleur ciblage des moyens vers les territoires les plus défavorisés.

Facteur décisif d'aménagement et de développement des territoires, le déploiement de l'Internet haut débit et très haut débit s'inscrit dans les priorités du Gouvernement. Les programmes d'investissements d'avenir prévoient d'y consacrer au total 4 milliards d'euros, avec pour objectif d'offrir à l'ensemble de la population l'accès à l'Internet très haut débit à l'horizon 2025. Mais la fracture entre les territoires persiste en cette fin d'année 2010, en matière de couverture en téléphonie mobile et d'accès à

l'Internet haut débit, pour les zones rurales essentiellement. Les Assises des territoires ruraux ont mis en exergue ces inégalités entre territoire et les moyens mis en œuvre par le Gouvernement, en partie issus des fonds du grand emprunt, doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés (couverture totale en téléphonie mobile fin 2011, montée en débit des territoires ruraux grâce au développement de l'offre satellitaire, **dont le Rapporteur spécial souhaite que l'image soit revalorisée**).

En 2011, la mission *Politique des territoires* n'est pas épargnée par le contexte de diminution généralisée de la dépense publique : sa dotation en autorisations d'engagement, fixée à 356,3 millions d'euros, est en baisse de 7 % par rapport à 2010, tandis que les crédits de paiement, d'un montant de 327,6 millions d'euros, enregistrent une diminution de 15 %.

Cet effort budgétaire est essentiellement porté par le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, principal programme de la mission, dont les dotations en autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont en baisse respectivement de 11 % et 16 % par rapport à 2010. Pour autant, ces dotations sont à des niveaux suffisants pour faire face aux nouveaux engagements pris.

Le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) voit ses dotations en crédits de paiement baisser légèrement de... % mais ses autorisations d'engagement augmenter de.... %. Celles-ci sont destinées à financer les mesures du plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne, un nouvel axe venu s'insérer pour 2011 dans l'action 2 *Qualité des eaux en Bretagne* de ce programme.

C'est la seule modification apportée à sa composition, au regret du responsable de programme qui aurait souhaité en étoffer le contenu, au vu des résultats satisfaisants obtenus sur la période 2006-2009.

Pour rappel, le PITE est un programme fonctionnant avec des principes de gestion dérogatoires à ceux posés par la LOLF. Ils sont justifiés par le fait que les actions qu'il contient répondent à des caractéristiques très précises (caractère exceptionnel, réponse à une situation d'urgence, limitation stricte dans le temps et dans l'espace).

Pour ces raisons, et pour en préserver la valeur ajoutée, la direction du Budget fait une analyse des conditions de recours à ce programme plutôt restrictive, qui explique l'absence de nouvelles actions inscrites en 2011, en dépit des propositions faites par le responsable de programme à l'issue d'un appel à projets lancé à la fin de l'année 2009.

Le Rapporteur spécial souhaite qu'un accord entre les ministères de l'Intérieur et du Budget puisse être trouvé pour que le PITE puisse être poursuivi dans les meilleures conditions.

INTRODUCTION

Une partie des moyens financiers engagés au service de la politique d'aménagement du territoire est inscrite dans la mission *Politique des territoires* du budget général de l'État.

Après une importante réduction de son périmètre en 2008, suivie d'une phase de réflexion et d'incertitude quant à son avenir en 2009, cette mission conserve finalement toute sa place dans la nomenclature budgétaire pour la période de programmation triennale 2011–2013. **Le Rapporteur spécial tient à souligner la pertinence de cette présentation qui donne à la politique d'aménagement du territoire la visibilité nécessaire.**

La mission continue en 2011 d'être la plus petite mission du budget général (0,1 % des crédits de paiement), et d'être composée de seulement deux programmes : le programme 112, *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et le programme 162, *Interventions territoriales de l'État*. Ce dernier, de taille très réduite en volume de crédits, est cependant très spécifique et assez stratégique au vu des objectifs qui lui sont assignés.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, la mission est dotée de **356,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 382,3 en 2010, soit une baisse de 7 %) et de 327,6 millions d'euros en crédits de paiement (contre 376,1 en 2010, soit une baisse de 15 %).**

Les tableaux suivants illustrent l'évolution des dotations de la mission pour l'année 2011, année charnière entre les deux programmations budgétaires triennales (2009-2011 et 2011-2013).

PLAFONDS DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES POUR LA PÉRIODE 2009-2011

(en millions d'euros)

	LFI 2008	2009	2010	2011	Variation 2009/2010 (en %)
Autorisations d'engagement	352	386	347	323	- 11
Crédits de paiement	416	375	380	378	+ 1

Source : article 6 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

PLAFONDS DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES POUR LA PÉRIODE 2011-2013

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	Variation 2013/2011 (en %)
Autorisations d'engagement	356,3	339,9	314,9	- 13
Crédits de paiement	327,6	346,6	325,1	-

Source : article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Ils mettent en évidence un besoin accru en autorisations d'engagement, en lien avec les nouveaux engagements pris par le Gouvernement à la fin de l'année 2009 (mise en œuvre des actions recensées durant la tenue des Assises des territoires ruraux, lancement de la deuxième génération de pôles d'excellence rurale,...) et une révision à la baisse des crédits de paiement.

La répartition des crédits entre les deux programmes de la mission est retracée dans le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES
ENTRE 2009, 2010 ET 2011**

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	Variation 2010/2011 (en %)	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011	Variation 2010/2011 (en %)
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire		343,4	308,6	- 11		340,1	292,8	- 16
162 - Interventions territoriales de l'État		38,9	47,6	+ 22		36,0	34,9	- 3
Total		382,3	356,3	- 7		376,1	327,6	- 15

Source : projet annuel de performances pour 2011.

La baisse des crédits de paiement concerne presque intégralement le programme 112. Après leur forte progression en 2007⁽¹⁾, et leur maintien à un niveau élevé sur la période 2008-2010, l'année 2011 se présente donc comme une année de transition, avec la programmation de nouvelles opérations dont le financement sera assuré sur les années 2012 et 2013.

L'évolution de la dotation en autorisations d'engagement est contrastée entre les deux programmes : elle affiche une baisse de 11 % pour le programme 112 tandis qu'elle progresse nettement pour le programme 162, en lien avec l'intégration d'un nouveau plan à l'action 2 *Qualité des eaux en Bretagne*, le plan de lutte contre les algues vertes du programme.

Il n'y a pas d'évolution notable en 2011 dans la part relative des deux programmes dans la mission : le programme 112 mobilise la majeure partie des crédits, près de 90 % aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

(1) Par le versement d'une dotation supplémentaire de 100 millions d'euros lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME *IMPULSION* ET *COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

I.– PRÉSENTATION DU PROGRAMME

A.– LE PROGRAMME 112 : UNE VISION PARTIELLE DE L'ACTION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT

1.– L'engagement financier de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire

Pour 2011, le projet de loi de finances prévoit l'inscription dans le programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de **308,6 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **292,8 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ces montants de crédits sont loin de retracer la totalité de l'effort financier de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire. Le tableau suivant met en évidence la place relative des dotations du programme 112 au regard de la totalité des crédits nationaux et européens engagés en faveur de cette politique.

ÉVALUATION DU TOTAL DE L'ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits ouverts :								
Au titre du programme 112	287,5	377,5	343,8	337,9	345,7	341,9	308,6	292,8
<i>– part relative du programme 112 (en %)</i>	<i>5,8</i>	<i>8,3</i>	<i>6,4</i>	<i>6,5</i>	<i>6,7</i>	<i>7</i>	<i>6</i>	<i>6</i>
<i>– au titre des autres budgets</i>	<i>4 684,3</i>	<i>4 154,2</i>	<i>4 974,4</i>	<i>4 846,0</i>	<i>4 835,2</i>	<i>4 513,7</i>	<i>4 766,4</i>	<i>4 495,4</i>
Total crédits nationaux	4 971,8	4 531,7	5 318,2	5 183,9	5 180,9	4 855,6	5 075	4 788,2
Dépenses fiscales		798		755		612		389
Fonds européens ^(a)	1 407,2				1 464,1		1 498,9	

(a) 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 rapport 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 1^{er} 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, les prévisions comprennent le FEDER+FSE en euros courants.

Source : DATAR.

2.– Le document de politique transversale

C'est pour répondre à l'impératif de lisibilité d'une politique à laquelle concourent de nombreux programmes qu'a été conçu le **document de politique transversale (DPT)**. Cette annexe, prévue par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, a pour objet d'offrir un aperçu complet de l'effort budgétaire de l'État en faveur d'une politique à caractère interministériel et de traduire la coordination de la politique par son ministère chef de file (dans le cas présent, le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire).

Pour 2011, le DPT *Aménagement du territoire* évalue le montant total des crédits de l'État engagés sur des politiques ayant trait à l'aménagement du territoire à **5,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,9 milliards d'euros en crédits de paiement**. Cet effort est supporté par **35 programmes relevant de 16 missions**.

3.— La délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

Par le décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2005 est redevenue la DATAR, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. Le Rapporteur spécial tient à nouveau à saluer cette décision. Elle retrouve ainsi son acronyme historique, donné à l'institution par le général de Gaulle en 1963, qui a un peu une valeur de symbole. Un subtil glissement sémantique s'est cependant opéré lors de ce retour à l'ancienne dénomination, puisque « l'attractivité régionale » a remplacé « l'action régionale ».

Administration de mission, elle reste placée sous l'autorité du Premier ministre, et chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Cela signifie :

– qu'elle prépare les 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 ;

– qu'elle contribue donc à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques tendant à favoriser l'accès aux services d'intérêt général ainsi que l'accès aux infrastructures du très haut débit, fixe et mobile, sur l'ensemble du territoire. Dans ces domaines, elle élabore toute proposition utile et participe au suivi territorial des politiques interministérielles ;

– qu'elle contribue également à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale, et, à ce titre, elle élabore une réflexion prospective et stratégique sur les métropoles ;

– qu'elle participe à l'élaboration des mesures tendant au renforcement de l'équité territoriale dans le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national et à leur mise en œuvre. Elle veille à la cohérence des aides budgétaires et fiscales qui concourent aux politiques de cohésion territoriale et participe à la détermination de leur périmètre ;

– enfin, qu'elle est chargée de l'observation, de l'étude, de la prospective, du suivi et de l'évaluation.

Ses moyens de fonctionnement sont récapitulés dans l'action 4 *Instruments de pilotage et d'études* du programme. En 2011, ils s'élèvent à 25,9 millions d'euros, dont 10,2 millions d'euros de titre 2 (pour 183 agents, soit 146 ETPT), des niveaux stables par rapport à 2010.

4.– L'évolution de la situation financière du FNADT

Parmi les outils mis la disposition de la DATAR pour remplir ses missions, le **Fonds d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** est, avec la prime d'aménagement du territoire, l'instrument financier principal du programme puisqu'il en regroupe 80 % des crédits.

Le FNADT, créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, regroupe les crédits d'intervention, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement, finançant les actions de politique d'aménagement du territoire. Ses crédits sont répartis en deux sections :

- une **section générale**, dont la gestion se fait au niveau national par décisions prises par le Premier ministre en comité interministériel. Elle a vocation à financer de grands projets, pour lesquels la subvention nécessaire doit être supérieure à 300 000 euros ;

- une **section locale**, elle-même divisée en une section locale contractualisée, dénommée **section locale CPER**, qui regroupe les crédits liés aux engagements des contrats de projets État-régions et de leur volet territorial, et une **section libre d'emploi**, dont les crédits sont délégués aux préfets de région.

L'évolution des crédits du FNADT entre 2007 et 2011 est présentée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FNADT – 2007-2011

(en millions d'euros)

	LFI 2007		LFI 2008		LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		Variation 2011/2010 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
FNADT	262,3	352,6	225,8	321,8	285,7	282,8	286,3	287,1	249,6	238,9	- 12,8	- 16,8
Partie contractualisée (CPER)	119,8	143,1	125,0	173,0	165,7	153,8	167,9	160,5	120,1	149,1	- 28,5	- 7,1
FNADT non contractualisé	142,5	209,5	100,8	148,8	120,0	129,0	118,4	126,6	129,5	89,8	+ 9,4	- 29,0

Source : DATAR.

Le Rapporteur spécial rappelle qu'entre 2003 et 2006, les autorisations d'engagement du FNADT ayant toujours été nettement supérieures aux crédits de paiement, ce déséquilibre a abouti à la formation d'un niveau de dette très élevé (122 millions d'euros à la fin de l'année 2006, soit la moitié de la dotation annuelle du programme en crédits de paiement).

À l'automne 2006, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le vote d'un amendement a autorisé un abondement de 100 millions de crédits de paiement supplémentaires, faisant passer la dotation initiale de 300 à 400 millions d'euros, permettant d'améliorer sensiblement la situation du budget du FNADT. En 2008, cette démarche d'assainissement a été poursuivie par le versement en loi de finances initiale d'une dotation en crédits de paiements d'un niveau équivalent à celui de 2007 (400 millions d'euros).

En 2009, le plan de relance de l'économie a poursuivi ce rattrapage des engagements antérieurs par l'octroi d'une dotation exceptionnelle de 70 millions d'euros en crédits de paiement, permettant de régler ainsi la quasi-totalité de la dette à la fin de l'année 2008.

Le tableau suivant met en évidence l'évolution de la dette du FNADT depuis 2006.

ÉVOLUTION DE LA DETTE EXIGIBLE DU FNADT DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

fin 2006	fin 2007	fin 2008	fin 2009	fin 2010 (prévision)
122	80	70	< 15	0

Source : DATAR.

Le budget pour 2011 est marqué par la nette diminution des dotations en crédits de paiement (– 17 %) du FNADT, et c'est la plus faible dotation depuis 2005 (214 millions d'euros). Dans le même temps, les autorisations d'engagement diminuent de près de 13 %.

Les crédits de paiement diminuent donc plus vite que les autorisations d'engagement, **ce qui conduit le Rapporteur spécial à souligner la vigilance particulière dont il fera preuve les années prochaines sur le niveau des dotations en crédits de paiement de ce programme, pour éviter que ne s'installe un nouveau décalage avec les dotations en autorisations d'engagement et que ne se reconstitue une dette structurelle pour le FNADT.**

Pour autant, la diminution des crédits de paiement observée en 2011 n'est pas seulement liée au contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique mais également à deux facteurs conjoncturels : elle tient, d'une part, au retard pris par le plan d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense, pour lequel aucune dotation n'a été inscrite en 2011 (celui-ci est financé en 2011 par le report de 30 millions d'autorisations d'engagement et de 16 millions d'euros non consommés en 2009 et 2010), et d'autre part, par l'arrivée à terme de plusieurs contrats de site et de la fin de la programmation de la première génération des pôles d'excellence rurale.

La programmation pour 2012 ⁽¹⁾ prévoit une progression des crédits de paiement de 6 % (310,5 millions d'euros) et parallèlement un ralentissement des dotations en autorisations d'engagement (- 5 %), ce qui devrait concourir au juste équilibre entre les dotations du programme et garantir ainsi sa soutenabilité budgétaire.

B.– LA PERFORMANCE

1.– L'évolution du volet performance

Après trois années de fortes évolutions entre 2006 et 2008, le volet performance du programme a commencé à trouver une certaine stabilité à partir du projet annuel de performances (PAP) pour 2009. Un seul changement est intervenu dans le PAP pour 2010 avec la suppression ⁽²⁾ de l'indicateur 1.3 *Taux d'admission des projets labellisés par les gouvernances des pôles de compétitivité aux appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le fonds de compétitivité des entreprises*.

Dans le PAP pour 2011, de nouvelles améliorations sont apportées qui consistent dans :

– l'actualisation de l'indicateur 2.1 : la mesure du nombre d'emplois directs créés dans les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD et PLR) permet d'apprécier la mise en œuvre du nouveau plan d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense. Il se substitue à l'ancien indicateur qui mesurerait le *Taux de réalisation des objectifs de créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires*, outils d'accompagnement arrivés à leur date limite de mise en œuvre ;

– une modification de la construction de l'indicateur 1.1, dont le libellé a été précisé par l'ajout des mots « objectifs de création ». Le calcul du nombre d'emplois créés par la PAT s'effectue désormais sur l'année de référence de fin de programme des dossiers (soit 5 ans au plus après le début du programme), et non plus à la fin du délai de contrôle *a posteriori* (soit 7 ans après le début du programme). En outre sont intégrés dans la base de calcul des créations d'emplois, l'intégralité des dossiers d'une année *n*, en incluant les dossiers primés qui n'ont fait l'objet d'aucune création d'emploi. Le mode de calcul de cet indicateur est ainsi mieux ajusté à la réalité car plus complet.

(1) Source : projet annuel de performances pour 2011, page 11.

(2) On peut néanmoins utilement se référer à l'indicateur de l'objectif Contribuer à améliorer la compétitivité des entreprises par le développement des pôles de compétitivité du programme 192 Enseignement supérieur et recherche économique et industrielle de la mission Recherche et enseignement supérieur destiné à « mesurer le différentiel en termes de potentiel de développement existant entre les entreprises appartenant à un pôle et les autres, à travers deux paramètres stratégiques et emblématiques de leur essor, d'une part la croissance de la valeur ajoutée des entreprises (PME de moins de 250 salariés) et, d'autre part, celle du nombre d'emplois de cadres dans les territoires des pôles ».

2.– Les objectifs fixés pour 2011

En 2011, la performance du programme est évaluée à partir des objectifs et des indicateurs suivants :

● **Objectif 1** *Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires*

– L'indicateur 1.1 mesure le *Taux de réalisation des objectifs de création d'emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire (PAT)*.

Cet indicateur est représentatif **du rôle de soutien économique procuré par la PAT**, outil destiné à encourager l'implantation et le développement des entreprises dans les zones prioritaires de l'aménagement du territoire. Il permet de suivre son effet sur l'emploi et de valider les choix de la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA) au vu des résultats obtenus en termes d'emploi. L'évaluation menée sur le dispositif de la PAT en 2006 en avait déjà démontré toute la pertinence. Les résultats obtenus depuis confirment qu'il s'agit d'un outil efficace, dont le rôle d'amortisseur a pu se vérifier en 2009 durant la crise. Cette nouvelle construction a conduit à corriger les valeurs prévisionnelles et à fixer la valeur cible à 65 % en 2013, pour une prévision actualisée de 57 % en 2010.

– L'indicateur 1.2 mesure le *Pourcentage des dossiers de demande de la PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours*.

Après une très mauvaise réalisation en 2007 ayant une cause strictement conjoncturelle (le régime de la PAT a été profondément réformé en milieu d'année, les délais d'instruction des dossiers ont donc dû être suspendus durant plusieurs mois), la réalisation pour 2008 et 2009 a été excellente (94 % et 95 %), signe que les retards de l'année précédente ont été résorbés. La prévision pour 2010 poursuit la même tendance et s'établit à 96 %.

– L'indicateur 1.3 mesure le *Nombre de projets d'investissements internationaux aboutis avec une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII*.

Les données de cet indicateur mettent en évidence un écart assez significatif entre la réalisation en 2009 et les objectifs annoncés. Elles ne doivent cependant pas être interprétées comme révélatrices d'une moindre performance de l'action de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

En effet, depuis 2006, celle-ci a réalisé une importante restructuration de son organisation interne pour se recentrer sur sa mission première de détection des projets potentiels venant d'investisseurs étrangers. Pour ce faire, elle a enrichi ses méthodes de prospection (cf. *infra.*) et ses outils, et peut désormais graduer la nature des projets qu'elle détecte selon leur **volatilité**.

Elle apprécie cette notion selon trois niveaux, en fonction de la difficulté de faire aboutir un projet en France ⁽¹⁾. Elle ne prend en compte que la position de la France retenue par l'investisseur potentiel, mais pas la difficulté d'implantation intrinsèque du projet, ni le volume de valeur ajoutée que devra apporter l'AFII pour des projets particulièrement complexes.

Le tableau suivant montre qu'en 2009, le nombre de projets détectés de volatilité forte (niveau 3) concentre une part majeure de l'activité de l'Agence (41 %), mais que leur propension à se concrétiser en France est faible (44 %) au regard du résultat obtenu pour les projets les moins volatils (66 %).

APPRÉCIATION DES PERFORMANCES DE L'AFII DANS LA DÉTECTION ET L'ABOUTISSEMENT DES PROJETS D'IMPLANTATION DES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE EN 2009

Indicateur de volatilité	Nombre de projets détectés	Ventilation en %	Nombre de projets aboutis grâce à l'AFII	Ventilation en %	Nombre de projets aboutis/projets détectés en %
1	157	13	25	16	9
2	449	39	70	16	25
3	479	41	124	26	44
ns (1)	78	7	66	84	23
Total	1 163		285		

(1) Cette classification correspond aux projets « captifs ».

Source : AFII.

L'indicateur 1.4 indique une réalisation en 2009 de 0,61, bien en deçà des objectifs fixés (0,96). L'Agence ayant fait le choix de renforcer son activité sur les projets les plus volatils, les objectifs de réalisation sont logiquement plus difficiles à atteindre.

Les prévisions pour 2010 et 2011 marquent cependant une progression régulière (0,70, puis 0,80), qui témoigne de la croissance attendue de la valeur ajoutée de l'action de l'AFII dans la prospection des investissements étrangers.

• Objectif 2 *Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale*

– L'indicateur 2.1 mesure le *Nombre d'emplois directs créés dans les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD et PLR)*.

Cet indicateur est nouveau en 2011. Il prévoit une forte augmentation du taux de réalisation des objectifs des créations d'emplois liées à la signature des contrats de redynamisation : 1 % en 2010, 11 % en 2011 et 77 % pour 2013.

(1) Niveau 3 : accompagnement du projet, la France est déjà choisie comme pays d'implantation – Niveau 2 : la France est sur une liste restreinte – Niveau 1 : la France ne figure pas parmi les pays prévu port l'implantation du projet.

– L'indicateur 2.2 mesure l'Écart du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale.

Le libellé est légèrement modifié, le mot « écart » remplaçant désormais le mot « comparaison » pour correspondre plus précisément aux indications chiffrées. Les objectifs sont fixés avec une marge de progression lente jusqu'en 2013. La lecture de cet indicateur reste assez complexe.

– L'indicateur 2.3 mesure le Nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale (PER).

Cet indicateur a été intégré dans le PAP pour 2008 en remplacement d'indicateurs relatifs à l'évolution de la couverture numérique du territoire. Les résultats attendus de l'impact des pôles d'excellence rurale en termes de création d'emplois étaient élevés, avec une valeur cible pour 2013 fixée à 13 500 emplois directs, créés ou maintenus. Ces prévisions ont cependant dû être révisées à la baisse, pour tenir compte à la fois de l'abandon de quelques PER à l'issue de la phase d'évaluation de la fin de l'année 2009, et du contexte de crise économique peu favorable aux créations d'emplois. Le nouvel objectif est de 9 500 créations d'emplois réalisées à la fin de l'année 2010, et la valeur cible pour 2013 est de 11 600. Ces données ne concernent encore que la première génération de PER (2006-2009).

• **Objectif 3** *Concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire.*

– L'indicateur 3.1 établit le Taux de suivi dans PRESAGE des crédits d'État engagés au titre des CPER.

Cet indicateur a été introduit dans le projet annuel de performances en 2008. Il répond à une recommandation du CIAP⁽¹⁾ et doit permettre de mieux évaluer l'état d'avancement des contrats de projets État-régions (CPER), tirant ainsi les enseignements des faiblesses rencontrées à ce niveau au cours de la précédente génération des contrats de plan 2000-2006. Depuis 2000, l'outil PRESAGE est un logiciel qui a fait ses preuves dans le suivi des fonds structurels. Son usage a été reconduit pour la nouvelle génération de programmes européens 2007-2013, étendu aux contrats de projets État-régions, puis au suivi des crédits du plan de relance de l'économie.

La prévision actualisée de 2010 (92 %) est en nette progression par rapport à la réalisation de 2008 (59 %). La projection pour 2011 est fixée à 95 %, avec un objectif de 100 % de crédits d'État suivis grâce au logiciel en 2013.

– L'indicateur 3.2 mesure le Nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargées à partir du site de l'Observatoire des territoires.

(1) Comité interministériel d'audit des programmes - Rapport du 4 mai 2007.

Installé en mars 2005, l'**Observatoire des territoires** a un objectif d'aide à la décision et au suivi des politiques d'aménagement du territoire. Il doit remettre au Parlement tous les trois ans un rapport sur les dynamiques et la diversité des territoires français. Le dernier en date a été publié fin janvier 2009 ⁽¹⁾. Il met à la disposition du public sur le site http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/portail_fr/index_fr.php, un grand nombre d'informations dont de nombreuses cartes : leur consultation est en progression constante depuis 2008, comme l'illustre l'évolution de cet indicateur.

II.- SOUTENIR L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES

A.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1

L'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* regroupe les politiques visant à renforcer sur le plan économique les atouts des territoires. Il est prévu dans le présent projet de loi de finances de la doter de **112,7 millions d'euros en autorisations d'engagement**, un niveau en baisse par rapport à 2010 (148,6 millions d'euros, soit une diminution de **31 %**) et de **116,7 millions d'euros en crédits de paiement** (137,2 millions d'euros, soit une **baisse de 17 %** par rapport à l'année précédente).

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits de l'action 1 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
Total	150	124,2	148,6	137,2	112,7	116,7

Source : DATAR.

(1) *Dynamiques et développement durable des territoires, Rapport de l'Observatoire des territoires - 2008.*

Il met en évidence, pour 2011, les points suivants :

– une légère baisse de la subvention à l’Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et la stabilité des crédits destinés à la prime d’aménagement du territoire ;

– l’intégration d’un nouvel opérateur dans le programme : la Société du Grand Paris ;

– la diminution des dotations de crédits de paiement pour les engagements pris hors CPER (liée à la fin des contrats de site) ;

– et enfin, en autorisations d’engagement, la baisse des montants inscrits au titre des CPER de 38 % par rapport à 2010.

Second outil de ce programme après le FNADT (en volume de crédits), la **prime d’aménagement du territoire (PAT)** est une aide d’État soumise à une double réglementation, au plan communautaire et au plan national. Pour 2011, elle est financée par une dotation fixée à 38,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et 33 millions d’euros en crédits de paiement, des niveaux stables par rapport à 2010.

B.– LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

Les aides publiques aux entreprises sont strictement encadrées par le droit communautaire. Si elles sont par principe interdites, l’alinéa 2 de l’article 87 du Traité de la Communauté européenne considère que certaines d’entre elles sont compatibles avec le marché commun et échappent donc à l’obligation de notification à la Commission prévue à l’article 88-1 du même Traité.

La Commission européenne a adopté, le 6 août 2008, le **nouveau règlement général d’exemption par catégorie (RGEC) n° 800/2008**, permettant aux États membres d’instaurer des régimes d’aide aux entreprises sous réserve du respect de certaines règles de transparence. Les autorités françaises ont ainsi adopté **neuf régimes d’aide cadres exemptés sur la base de ce règlement**.

Font partie de ces régimes exemptés **le régime des aides à l’investissement à finalité régionale et le régime de la prime d’aménagement du territoire**. Ces régimes ont fait l’objet d’adaptations récentes pour répondre aux besoins des entreprises touchées par la crise.

1.– Les aides à l'investissement à finalité régionale

a) Un zonage défini pour la période 2007-2013

Le Traité autorise la mise en œuvre « **d'aides à l'investissement à finalité régionale** » (AFR) afin de contribuer au développement des territoires en difficulté de l'Union européenne. Le 21 décembre 2005, la Commission a adopté les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007–2013. Ces orientations ont été suivies par l'adoption d'un premier règlement relatif aux aides à l'investissement à finalité régionale (règlement (CE) n° 1628/2006 du 24 octobre 2006).

Ces aides visent à soutenir le développement des zones les plus désavantagées de l'Union en y encourageant l'investissement initial de certains secteurs d'activités. Le règlement définit les objectifs de ces aides, les catégories de bénéficiaires, les plafonds applicables en fonction de la zone et de la taille de l'entreprise (calculés non pas en montants maximaux mais en appliquant aux coûts éligibles un taux d'intensité d'aides), les conditions de cumul des aides ainsi que leurs conditions de contrôle.

La carte française des zones AFR a été autorisée par la Commission européenne pour la période 2007–2013 par une décision du 7 mars 2007. Le décret n° 2007-732 du 7 mai 2007 a délimité pour la France deux types de zones :

– celles relevant du *a* du paragraphe 3 de l'article 87 du traité de Rome, qui autorise des aides destinées à favoriser **le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas** ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. Les régions éligibles sont caractérisées par un PIB par habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne communautaire. En France, ces aides sont attribuées aux DOM, éligibles intégralement (ils reçoivent le taux d'aide maximal, entre 50 % et 70 % selon la taille de l'entreprise) ;

– celles relevant du *c* du paragraphe 3 du même article, qui autorise des aides destinées à promouvoir **le développement économique des régions d'un État membre défavorisées par rapport à la moyenne nationale**. Ces régions sont moins défavorisées que celles visées au *a* et concernent donc une partie plus restreinte du territoire national. L'intensité des aides y est moindre et on distingue à l'intérieur de ces zones deux taux d'aides distincts. Un taux normal qui varie entre 35 et 10 % de l'investissement selon la taille de l'entreprise, et un taux réduit pour les régions dont le PIB par habitant est de 100 % supérieur à la moyenne de l'UE-25 et un taux de chômage inférieur à la moyenne de l'UE-25.

Les aides mobilisables dans le zonage AFR concernent principalement **la prime d'aménagement du territoire « industrie et services »**, les aides à l'immobilier d'entreprise des collectivités territoriales, les exonérations de taxe professionnelle et les aides régionales à l'emploi ou à l'investissement.

Cette nouvelle réglementation impose à la France **une baisse de 55 % de la population couverte** par rapport à la période 2000-2006, portant à seulement **15,5 % le taux de sa population éligible** au lieu de 34,4 %.

b) L'utilisation de la réserve nationale depuis 2008

Tenant compte de cette réduction sensible du taux de population éligible, le CIACT du 6 mars 2006 a décidé de constituer une **réserve au niveau national de 250 000 habitants**, destinée à être utilisée pour classer des territoires touchés par des sinistres économiques d'une ampleur particulière parmi les zones bénéficiaires des AFR, de façon à pouvoir les accompagner et renforcer leur attractivité.

La sélection de ces territoires se fait au regard de deux critères :

– en premier lieu, la zone d'emploi doit répondre à un critère **sur l'ampleur du choc**, c'est-à-dire avoir connu au moins **500 suppressions d'emplois** dans un ou plusieurs établissements du même secteur d'activité au cours des douze derniers mois ou des suppressions d'emplois d'un ou de plusieurs établissements sur un à trois secteurs d'activité représentant au moins **1,25 % de l'emploi salarié** total au cours des 12 derniers mois ;

– en second lieu, un critère relatif à la **situation de l'emploi** dans le bassin. La zone d'emploi doit se trouver dans l'une des deux situations suivantes : le taux de chômage y est supérieur à la moyenne nationale ou elle connaît une croissance de l'emploi inférieure à la moyenne nationale.

Enfin, dernière condition, les territoires intégrés à la carte des zones AFR doivent consister en des zones contiguës de plus de 50 000 habitants ou être rattachées à des zones existantes.

Depuis sa création, la réserve nationale a été utilisée à trois reprises :

– une première fois **en 2008** pour les territoires de Châteaudun, Nogent-le-Rotrou et Amiens, sites touchés par des restructurations industrielles importantes⁽¹⁾. L'insertion de ces zones d'emplois dans la carte de zonage a conduit au « prélèvement » de **70 950 habitants** sur la réserve nationale ;

– une deuxième fois **en 2009** pour intégrer plusieurs territoires concernés par les restructurations de la Défense⁽²⁾. Les sites concernés étaient les suivants : Joigny (Yonne) en Bourgogne, Châteauroux (Indre) en région Centre, Vernon (Eure) en Haute-Normandie, Sourdun (Seine et Marne) en Île de France, Limoges (Haute-Vienne), Guéret et La Courtine (Creuse avec un rattachement au zonage de Corrèze) en Limousin, Commercy (Meuse), Metz, Augny, Dieuze (Moselle et Meurthe-et-Moselle), Epinoy (Pas-de-Calais) en Nord/Pas-de-Calais, Laval (Mayenne) en Pays-de-la-Loire et Couvron-et-Aumencourt (Aisne) en Picardie⁽³⁾.

(1) Décret n° 2008-1415 du 19 décembre 2008.

(2) Décret n° 2009-925 du 27 juillet 2009.

(3) En plus de ces sites, le territoire de Saint-Girons en Ariège a également été intégré pour répondre à un sinistre économique intervenu localement.

Après cette opération, la réserve de population restant disponible était de **53 863 habitants** ;

– une troisième fois **en 2010** pour 26 nouvelles communes :

● Saint-Amarin (Haut-Rhin) en Alsace : intégration des communes de Husseren-Wesserling, Urbès, Malmerspach, Ranspach et Saint-Amarin ;

● Caen (Calvados) en Basse-Normandie : intégration de la commune de Mondeville ;

● Fougères (Ille et Vilaine) en Bretagne : intégration de Fougères Sud (partie infra communale de la commune de Fougères) ;

● Bétheny (Marne) en Champagne-Ardenne : intégration des communes de Bétheny, Brimont, Bazancourt, Pomacle et Fresne-les-Reims ;

● Saint-Avold (Moselle) en Lorraine : intégration des communes de Porcelette et Diesen ;

● Haut-Val d'Alzette (Meurthe-et-Moselle) en Lorraine : intégration de la commune de Villerupt ;

● Toul (Meurthe-et-Moselle) en Lorraine : intégration des communes de Jaillon, Rosières-en-Haye et Avrainville ;

● Venette-Armancourt (Oise) en Picardie : intégration des communes de Braisnes, Antheuil-Portes, Baugy, Lachelle, Venette, Jonquières, Le Meux et Armancourt ;

Cette dernière utilisation a conduit au quasi-épuisement de la réserve nationale puisque le restant disponible est de seulement **611 habitants**.

c) La révision de la carte en 2010

La liste des régions sélectionnées au titre de l'article 87-3-c est en principe applicable pour toute la période 2007-2013, mais elle peut faire l'objet d'une **révision à mi-parcours** en 2010. La Commission européenne n'ayant pas autorisé l'augmentation de la population éligible aux AFR pour la France, cet exercice de révision du zonage à mi-parcours s'effectue donc à population constante⁽¹⁾, et dans la limite de 50 % de la couverture totale autorisée.

(1) *Chaque nouvelle zone intégrée dans la carte doit être compensée par la sortie du zonage d'une autre zone d'un montant de population équivalent à celle insérée.*

RÉGIONS AYANT SOUHAITÉ MODIFIER LA CARTE DE LEUR ZONAGE AFR

- **Alsace** : modifications dans la zone AFR « Haut-Rhin »,
- **Auvergne** : modifications dans les zones AFR « Cantal élargi », « Puy en Velay » et « Monistrol/Sainte-Sigolène »,
- **Basse-Normandie** : modifications dans la zone AFR « Nord-Cotentin »,
- **Bourgogne** : modifications dans les zones AFR « Val de Saône », « Seine et Marne / Aube », « Nièvre / Yonne » et « Autun-Creusot-Montceau-Gueugnon »,
- **Bretagne** : modifications dans les zones AFR « Bretagne Est / Châteaubriant » et « Bretagne Ouest »,
- **Champagne-Ardenne** : modifications dans la zone AFR « Ardennes »,
- **Languedoc-Roussillon** : modifications dans la zone AFR « Gard Rhodanien/ Avignon »,
- **Limousin** : modifications dans la zone AFR « Sud Limousin/Dordogne »,
- **Midi-Pyrénées** : modifications dans les zones AFR « Sud Aveyron » et « Mécanique vallée et sites miniers »,
- **Nord-Pas-de-Calais** : modifications dans les zones AFR « Aire Centrale », « Versant Nord-Est », « Hainaut-Cambrésis/ Val de Sambre », « Dunkerque », « Boulonnais » et « Saint-Omer »,
- **Provence-Alpes-Côte-d’Azur** : modifications dans les zones AFR « Gap » et « Val de Durance-Var »,
- **Picardie** : modifications dans la zone AFR « Nord-est-Picardie »,
- **Poitou-Charentes** : modifications dans la zone AFR « Deux-Sèvres » et « Châtelleraut-Poitiers »,
- **Rhône-Alpes** : modifications dans la zone AFR « Aubenas et Drôme Ardèche Sud ».

Source : DATAR.

Les modifications de zonage proposées dans le cadre de la révision à mi-parcours ont été notifiées à la Commission européenne le 23 juin 2010 et sont en cours d’approbation à la date de publication du présent rapport.

2.– La prime d’aménagement du territoire : un outil de réponse à la crise

a) Son rôle et ses modalités

Conséquence de la forte diminution du zonage AFR de la France pour la période 2007-2013, le dispositif de la PAT a fait l’objet d’une importante refonte en 2007. Devenue le principal levier d’aide directe à l’investissement des entreprises, son rôle est précisé dans une circulaire du 15 juillet 2008 ⁽¹⁾ :

(1) Circulaire du 15 juillet 2008 relative aux conditions d’instruction et d’attribution de la prime d’aménagement du territoire.

« La prime d'aménagement du territoire, accordée par le ministre chargé de l'Aménagement du territoire après consultation de la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA), est un outil majeur de soutien à la création d'emplois durables et au développement d'activités économiques et de recherche-développement sur les zones prioritaires du territoire national. Elle vise, en conformité avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, à corriger les déséquilibres de développement en favorisant la localisation ou l'émergence de projets créateurs d'emplois durables dans les zones les plus fragiles du territoire national. Elle doit également contribuer à faire de la France le premier pays d'accueil des projets internationalement mobiles en Europe. »

Elle recouvre désormais deux types d'interventions, réalisées selon deux régimes différents :

– la **PAT « industrie-services »** doit permettre de soutenir les projets de création, d'extension ou de reprise d'entreprises industrielles ou de services. Basée sur le régime des aides à finalités régionales, elle permet d'octroyer une prime à l'investissement productif d'entreprises dont les taux maximaux et les critères d'éligibilité sont déterminés par une grille validée par la Commission européenne ;

– la **PAT « recherche, développement et innovation »** a pour objet de favoriser le développement de projets de recherche et développement (R&D) et d'innovation d'entreprises industrielles et de services. Basée sur l'encadrement communautaire des aides à la recherche, au développement et à l'innovation, elle s'adresse aussi bien aux PME qu'aux grandes entreprises, sur l'ensemble du territoire métropolitain.

La PAT a ainsi vocation à :

– appuyer les **projets majeurs d'intérêt national**, au premier rang desquels les **investissements internationalement mobiles**, afin de renforcer l'attractivité de la France dans un contexte où les décideurs industriels internationaux sont très attachés aux marques d'intérêt des pouvoirs publics, notamment sous forme d'aides directes ;

– maintenir le soutien aux projets industriels de taille intermédiaire et aux projets de R&D, compte tenu de son caractère incitatif pour ce type de projets ;

– encourager le développement des zones en crise (structurelle ou plus conjoncturelle) par l'accompagnement des projets les plus structurants de ces territoires.

Le dispositif est présenté dans le tableau ci-après, pour chacune des modalités de la prime.

LE RÉGIME DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

	Industrie et Services	Recherche, Développement, Innovation
Zonage	AFR	France métropolitaine
Type d'aide	Prime à l'investissement matériel et immatériel aux projets de création, d'extension et de reprise d'établissements	Prime aux programmes de recherche-développement et aux programmes d'innovation d'organisation et de procédés dans les services
Modalités	<p>* création d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'entreprise réalise un investissement d'au moins 5 millions d'euros et crée 25 emplois ; – l'entreprise réalise un investissement inférieur à 5 millions d'euros et crée 50 emplois. <p>* extension d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> – 25 emplois sont créés et cette création représente plus de 50 % de la masse salariale ; – 50 emplois sont créés ; – l'investissement atteint 25 millions d'euros ⁽¹⁾ <p>* reprise d'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le programme primé conduit à la reprise de 150 emplois et à la réalisation d'au moins 15 millions d'euros d'investissements ⁽²⁾ <p style="text-align: center;">15 000 euros par emploi créé</p>	<p>* soit 20 créations nettes d'emplois permanents,</p> <p>* soit un investissement de recherche d'au moins 7,5 millions d'euros.</p> <p style="text-align: center;">15 000 à 25 000 euros par emploi créé</p>
Entreprises éligibles	PME et grandes entreprises industrielles et de service	
Taux d'aides	De 10 % à 35 %, en fonction de la zone AFR	De 25 % à 60 %, en fonction du programme

Source : DATAR.

⁽¹⁾ et ⁽²⁾ Ces seuils ont été modifiés par le décret du 26 mars 2009.

b) Un cadre réglementaire assoupli en 2009 en réponse à la crise

Pour répondre au contexte de crise économique installé au second semestre 2008, des aménagements ont été apportés au cadre réglementaire de la PAT.

Depuis 2007, les **reprises et les extensions d'entreprises sans créations d'emplois** étaient éligibles. Un décret du 26 mars 2009 ⁽¹⁾ a élargi deux critères d'éligibilité pour ces catégories :

- en abaissant de 25 millions d'euros à 10 millions d'euros les planchers d'investissements des projets d'extension d'activité (« PAT défensive ») ;

- en abaissant, pour les reprises (« PAT reprise »), de 150 à 80 le nombre d'emplois maintenus et de 15 millions à 5 millions les projets d'investissements correspondants.

(1) Décret n° 2009-333 du 26 mars 2009 modifiant le décret n° 2007-809 du 11 mai 2007 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services.

L'objectif de ces mesures est de mieux accompagner les entreprises conduisant un programme de reprise d'un site industriel en difficulté et celles ayant un projet d'extension, lequel sans entraîner de nouveaux recrutements, permet néanmoins de maintenir de l'emploi existant du fait des nouveaux investissements réalisés dans l'outil de production.

c) Le bilan de la PAT depuis 2008

Le tableau suivant dresse le bilan chiffré de la mise en œuvre de la PAT pour les années 2008, 2009 et le premier semestre 2010.

BILAN DE LA PAT POUR 2008 ET 2009

	2008		2009		2010 (six mois)	
	Nombre de projets	Nombre d'emplois	Nombre de projets	Nombre d'emplois	Nombre de projets	Nombre d'emplois
Dossiers examinés	105		69		46	
Dossiers retenus	78	8 255	51	5 571	34	5 267
– dont PAT industrie et services	66	7 589	41	5 318		
– dont PAT recherche-développement-innovation	12	666	10	735	7	74
– dont projets sans création d'emplois (maintien)	2	1 288		2 111		
<i>en pourcentage du total</i>		<i>16</i>		<i>35</i>		
– dont projets avec création d'emplois	76	6 967		3 942		
<i>en pourcentage du total</i>		<i>84</i>		<i>65</i>		
– dont projets de création	17	2 058	25			
– dont projets de reprise			3			
– dont projets d'extension	61	6 197	23			
– dont projets à dominante développement durable	31	2 882	8	1 258	-	

Source : DATAR.

Le tableau suivant précise les résultats obtenus sur l'emploi en distinguant la part des emplois maintenus et celle des emplois créés.

PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET EMPLOI

	Créés	Maintenus	TOTAL
2008	6 967	1 288	8 255
2009	3 403	2 168	5 571
2010 (premier semestre)	2 377	2 890	5 267
Total	12 747	6 346	19 093

Source : DATAR.

Il met en évidence le net ralentissement des créations d'emplois en 2009, lié au contexte de récession économique défavorable à la situation de l'emploi. Il montre également que l'abaissement du niveau d'éligibilité des critères pour les projets de reprise ou d'extension a permis à la PAT de jouer **un rôle**

d'amortisseur de la crise en contribuant substantiellement au maintien de l'emploi existant. Ce rôle de soutien est de nouveau nettement perceptible au vu des résultats du premier semestre 2010, semestre au cours duquel la part relative des emplois maintenus reste cependant plus élevée que celle des emplois créés.

C.– LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UNE POLITIQUE ÉVALUÉE ET ÉTENDUE

1.– La mise en place de la politique des pôles

Dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, la France a lancé, en 2004 ⁽¹⁾, une nouvelle politique industrielle, orientée vers une logique de territoire et de réseau, en décidant de la création et du développement de **pôles de compétitivité**. Ces derniers sont définis comme **le rapprochement, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets innovants**.

71 pôles ont été labellisés, 67 par le CIADT ⁽²⁾ du 12 juillet 2005 et 5 supplémentaires lors du CIACT ⁽³⁾ du 5 juillet 2007, répartis entre 7 pôles mondiaux, 10 pôles à vocation mondiale et 54 pôles nationaux. L'État s'est engagé financièrement pour assurer leur soutien en engageant 1,5 milliard d'euros sur la période 2006–2008. Trois ans après avoir lancé ce dispositif, le Gouvernement a souhaité qu'une évaluation globale des pôles soit effectuée pour faire le point sur le bon usage des crédits publics et déterminer les actions d'amélioration à mener.

Le 23 juin 2008, le Président de la République a annoncé la poursuite de sa politique de soutien aux pôles pour la période 2009-2011. Leur évaluation, menée au premier semestre 2008 par les cabinets Boston Consulting Group et CM International, a donné lieu à la publication d'un rapport rendu le 18 juin 2008, qui a confirmé le bien fondé de l'engagement financier de l'État.

Elle a réparti les 71 pôles en trois groupes : 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1), 19 pôles ayant partiellement atteint les objectifs (groupe 2) et 13 pôles nécessitant une reconfiguration (groupe 3). Pour ces derniers, le maintien du label était conditionné à un nouveau bilan réalisé à la fin de l'année 2009.

La reconduction a été décidée pour **trois ans (2009-2011 ou version 2.0)** pour l'ensemble des pôles, et est financée avec une nouvelle enveloppe globale de **1,5 milliard d'euros**.

(1) Comité interministériel d'aménagement et de développement de territoire (CIADT) du 14 septembre 2004.

(2) Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. La liste a ensuite été réduite à 66 pôles après la fusion de deux projets.

(3) Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires. Ce comité, réuni par le Premier ministre, est composé des ministres concernés par l'aménagement du territoire.

Le tableau suivant présente la nouvelle ventilation de l'enveloppe reconduite de 1,5 milliard d'euros pour la période 2009-2011.

SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

(En millions d'euros)

	Période 2006-2008	Période 2009-2011
Crédits affectés (FUI) ⁽¹⁾	812	650
<i>Animation</i>	69	50
Ministères	66	50
Agence nationale de la recherche	3	-
<i>Intervention</i>	743	600
Projets R&D	708	495
<i>Projets structurants</i>	-	105
Autres	35	-
Exonérations fiscales ⁽²⁾	160	-
Crédits non directement affectés	575	850
Ministères	75	-
Agence nationale de la recherche	500	600
OSEO, Caisse des dépôts et consignations		250
Total	1 547	1 500

⁽¹⁾ Fonds unique interministériel

⁽²⁾ Pour mémoire, les exonérations fiscales prévues à l'article 24 de la loi de finances pour 2005 ont été abrogées concernant la période 2009-2011.

Source : DATAR.

Le montant des crédits budgétaires provenant du FNADT inscrits pour la période 2009-2011 est de 7 millions d'euros de crédits d'animation et de 5 millions d'euros pour le soutien aux projets de R&D (via le fonds unique interministériel – FUI).

Plusieurs nouveautés par rapport à la phase 1.0 sont à souligner :

– les dotations du FUI sont en baisse de 20 % par rapport à la phase précédente ;

– 105 millions d'euros sont destinés au cofinancement de projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés (ou « plateformes d'innovation ») ;

– compte tenu du renfort du crédit impôt recherche (CIR) ⁽¹⁾, les taux d'intervention du FUI au profit des entreprises participant aux projets retenus ont été adaptés et varient de 25 % à 45 % selon les cas.

(1) Réforme du crédit d'impôt recherche résultant de l'article 69 de la loi de finances pour 2008.

2.– Les décisions prises par le CIADT du 11 mai 2010

Pour conclure la démarche d'évaluation de l'ensemble des pôles et initier une nouvelle dynamique en intégrant de nouvelles priorités, le Premier ministre a réuni, le 11 mai 2010, **un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)**, dont l'un des deux volets portait sur les pôles de compétitivité ⁽¹⁾, au cours duquel il a été décidé :

- de **poursuivre la phase 2 d'un an (2009-2012)** ;
- **de labelliser six nouveaux pôles de compétitivité dans le domaine des écotecnologies** (nouveaux pôles : pôle "Eau" à vocation mondiale (Languedoc-Roussillon, PACA et Midi-Pyrénées), "Gestion des eaux continentales" (Alsace-Lorraine), "Dream – Eaux et milieux" (Centre), "Avenia - Gestion du sous-sol, capture et stockage du CO2, géothermie" (Aquitaine), "Team² - Valorisation des déchets" (Nord-Pas-de-Calais) et "Energivie - Bâtiment durable et efficacité énergétique" (Alsace) ;
- de prévoir une **nouvelle évaluation** des pôles en 2012 ;
- d'assurer **une bonne coordination** entre l'emprunt national pour les dépenses d'avenir et les pôles ;

LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ ET LE GRAND EMPRUNT

Sur les **35 milliards** d'euros du grand emprunt (loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010), **17 milliards d'euros** sont dédiés à l'industrie et à l'innovation. Les pôles sont concernés par la quasi-totalité des actions du programme d'investissement, qui se découpe en cinq thématiques : l'enseignement supérieur (11 milliards d'euros), la recherche (7,9 milliards), les filières industrielles et les PME (6,5 milliards), le développement durable (5,1 milliards) et le développement numérique (4,5 milliards).

Deux mesures leur sont spécifiquement dédiées pour un montant total de **500 millions d'euros** :

– la première, à hauteur de **200 millions** d'euros, gérés pour le compte de l'État par la Caisse des dépôts et consignations, est destinée à cofinancer de **nouvelles plateformes mutualisées d'innovation** pour les pôles de compétitivité. Ces plates-formes mutualisées d'innovation sont destinées à offrir des ressources (équipements, personnels et services associés) en accès ouvert. Elles doivent permettre de mener à bien des projets de recherche et développement, et d'innovation à fortes retombées économiques (*appel à projets lancé en janvier 2011*) ;

– la seconde est destinée au cofinancement des projets de recherche et de développement structurants des pôles, à hauteur de **300 millions d'euros**, gérés par OSEO (*appel à projets lancé en octobre 2010*).

(1) Le second volet porte sur la mise en œuvre de mesures en faveur des territoires ruraux.

– de renouveler l’attribution du label jusqu’à la fin de la phase 2 pour sept pôles classés dans le groupe 3 et de **déclasser les six autres** ⁽¹⁾ : Mobilités et transports avancés (situé au Futuroscope dans le Poitou), Innoviandes (Auvergne), le pôle Enfant (Cholet, Maine-et-Loire), Sporaltec (Rhône-Alpes), le pôle Génie civil/éco-construction (Nantes-Saint-Nazaire) et le pôle Prod’innov (Aquitaine).

Pour ces pôles délabellisés, le CIADT a néanmoins reconnu leur intérêt pour les entreprises et les acteurs de la recherche qui y participent ainsi pour leur contribution à l’attractivité des territoires où ils sont implantés. Aussi il a souhaité qu’une instruction spécifique soit menée dans le cadre du dispositif de soutien aux grappes d’entreprises, suivant les règles de sélection établies pour le premier appel à projets.

3.– La mise en œuvre d’une politique de soutien aux grappes d’entreprises

Partant du constat que les pôles de compétitivité ne résument pas toutes les formes de réseaux d’entreprises, **le Gouvernement a décidé à la fin de l’année 2009 d’initier une politique complémentaire de soutien aux grappes d’entreprises.**

Une **grappe d’entreprises** se définit comme un réseau d’entreprises constitué majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrés localement, souvent sur un même créneau de production et souvent à une même filière, mobilisé autour d’une stratégie commune et la mise en place de services et actions concrets et mutualisés.

Une première vague de sélection a été décidée avec un appel à projets lancé le 29 octobre 2009, à l’issue duquel **42 grappes** ont été sélectionnées sur les 112 dossiers de candidature reçus.

Plus de 30 % des grappes sélectionnées sont positionnées sur des secteurs d’activité d’avenir, souvent peu soutenus par les dispositifs classiques de soutien à l’innovation, qui concernent les industries culturelles et créatives, l’économie numérique, l’économie verte, ou encore l’industrie des services. Les secteurs de l’agroalimentaire, la mécanique, la construction, la santé et la pharmacie, représentent environ 60 % des autres candidatures retenues.

Plus de la moitié des grappes d’entreprises sélectionnées ont déjà développé des partenariats avec des pôles de compétitivité. L’objectif de ce dispositif est de renforcer ces partenariats, d’assurer leur bonne articulation et d’exploiter leur complémentarité au service de la compétitivité des entreprises.

(1) *Compte tenu de ces déclassements, le nombre de pôles de compétitivité est maintenu à 71, répartis sur l’ensemble du territoire national.*

La deuxième vague de sélection, lancée le 29 juin 2010, devrait permettre d'atteindre l'objectif d'une **centaine de grappes** d'entreprises accompagnées en 2010 et 2011. Les résultats de cette nouvelle vague seront annoncés dans le courant du mois de novembre 2010.

Le budget total pour cette politique est de 20 millions d'euros sur deux ans (10 millions d'euros en 2010 puis en 2011), complétés par des soutiens de la Caisse des dépôts et consignations et d'OSEO.

D.- ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES EN RECONVERSION

1.- Les contrats de site et les contrats territoriaux

La politique des **contrats de site** permet de concentrer les moyens budgétaires et de coordonner les acteurs dans des zones en difficulté afin de favoriser leur reconversion industrielle. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique d'accompagnement des mutations économiques décidée lors du Comité interministériel de l'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 13 décembre 2002. Le cadre général applicable à ces contrats a été précisé par le CIADT du 26 mai 2003.

Sept ans après la naissance de ce dispositif, **34 contrats ont été signés**, dont 16 contrats de site au sens initial (dont 6 correspondent à des sites touchés par les restructurations de GIAT-Industries), et 18 contrats dits territoriaux.

Début 2010, 9 contrats de site et territoriaux sur les 34 étaient encore en cours d'exécution :

- Châlon s/Saône (échéance au 3 juillet) ;
- Roanne (en cours de clôture) ;
- Vierzon (échéance au 15 juin) ;
- Saint-Dizier (échéance au 25 octobre) ;
- Abbeville (échéance au 10 décembre) ;
- Ussel (échéance au 20 juin) ;
- Tarare (échéance au 30 mai) ;
- Ardennes (échéance 2013) ;
- Aube (échéance au 3 novembre) auxquels s'ajoute le contrat en faveur de Châtellerauld décidé début 2009.

En 2011, seront donc encore en cours les contrats suivants :

- Ussel (qui a obtenu une prorogation technique d'un an) ;
- Tarare (qui a obtenu une prorogation technique d'un an) ;
- Ardennes (qui a été signé pour la période 2007-2013) ;

– Châtellerault (2009-2012), auxquels pourraient s’ajouter, si le bilan 2010 amenait à leur accorder une prorogation technique d’un an, les contrats de Vierzon, Saint-Dizier et Abbeville.

Le total des financements prévus dans ces contrats atteint **1 768,9 millions d’euros, dont 516,8 millions d’euros financés par l’État**. Au sein de cette part, la section générale du FNADT contribue à hauteur de 111,6 millions d’euros (21,6 %).

La mise en place de nouveaux dispositifs comme le Fonds National de revitalisation des territoires (**FNRT**), constitue un instrument supplémentaire au bénéfice des bassins touchés par les restructurations économiques.

2.– Le soutien apporté par le Fonds national de revitalisation des territoires

Le **Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT)**, dont la création avait été annoncée en février 2008 par le Président de la République, est devenu **opérationnel en avril 2009**.

Sa création vient combler une carence de la loi de modernisation sociale de 2002 qui ne prévoit des aides que pour les entreprises de plus de 1 000 salariés. **Outil de revitalisation intermédiaire**, il peut donc être mobilisé pour les entreprises de moins de 1 000 salariés ou en redressement ou liquidation judiciaires (non soumises aux articles L. 1233-84 à 90 – ancien article L. 321-17–du code du travail), et pour des restructurations d’un niveau inférieur au seuil exigé pour le recours à un contrat de site.

L’objectif du dispositif est de mobiliser, à parité entre l’État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), **135 millions d’euros de prêts sans garanties, confiés à OSEO, et plus de 400 millions d’euros de financements privés et publics** au bénéfice de ces territoires, grâce à un coefficient multiplicateur attendu de trois du fonds de garantie et un effet de levier de deux pour les prêts accordés. Le dispositif n’a pas vocation à se substituer aux outils budgétaires déjà existants (FNADT, FNE...).

Compte tenu de son adossement à un fonds de garantie spécifique, le prêt pour la revitalisation du territoire (PRT) offre des conditions de taux attractives aux entreprises et vient en complément de l’offre bancaire classique en permettant de financer des objets que les banques ne financent en général pas, comme les frais de certification ou de mise aux normes, les frais de formation et de recrutement, des salons ou des dépenses de marketing).

Le FNRT est piloté au niveau national par un Comité stratégique d’orientation (CSO) dont le secrétariat général est assuré par la DATAR. Sont également mis en place un Comité national de suivi (CNS) dont le secrétariat général est assuré par la Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et des comités de pilotage locaux. Depuis sa mise en

place en mai 2009, le CNS s'est réuni sept fois. Le bilan des décisions est présenté dans le tableau suivant.

Objectifs 2009		Réalisations 2009 pour les 39 territoires éligibles au FNRT
Nombre de territoires déclarés éligibles	30	39
Dotations au fonds de garantie**	15 M€	15 M€
Assistance technique***	1 M€	0,00
Montant des engagements de prêts autorisés	45 M€	62,50 M€ soit 138 %
Nombre d'entreprises traitées en Comité de Pilotage Local		58
Besoin de financement des 58 entreprises		37,43 M€
Nombre de prêts décidés par OSEO Financement		29
Montant des 29 prêts décidés par OSEO Financement		8,30 M€
Montant des investissements		103,70 M€
Nombre de dossiers décaissés		3
Montant des 3 dossiers décaissés		1,40 M€

* Financements publics et privés attendus par l'effet de levier : 400 M€

** 8 M€ apportés par la CDC et 7 M€ par l'État (3 DGEFP et 4 DGCIS)

*** Dotation État

Source : DATAR.

Ces résultats mettent en évidence les points suivants :

– le dépassement de l'objectif de délivrer 45 millions d'euros de prêts en 2009. Au total, 39 territoires ont été déclarés éligibles (contre 30 prévus initialement) et 62,5 millions d'euros versés (soit 138 % de l'objectif),

– 29 prêts pour la revitalisation du territoire ont été accordés par OSEO pour un montant global de 8,30 millions d'euros, soit 286 000 euros en moyenne par prêt. Ces PRT ont accompagné des programmes d'investissement pour un montant global de 103,7 millions d'euros financés à hauteur de 57,4 millions d'euros par des prêts bancaires, soit un effet de levier de 7. Cet effet de levier a notamment pu être obtenu par l'action d'OSEO qui a facilité l'émergence de la moitié des dossiers en apportant également sa garantie, via OSEO GARANTIE, aux prêts bancaires complémentaires,

– enfin, sur les 58 entreprises ayant présenté un dossier de demande de PRT, la majorité (83 %) est issue du secteur industriel.

Le tableau suivant détaille les 15 territoires supplémentaires retenus au premier semestre 2010 pour un montant total de 17 millions d'euros.

DÉCISIONS DU COMITÉ NATIONAL DE SUIVI

(En millions d'euros)

9 février 2010	
zone d'emploi (ZE) Haute vallée de la Marne et 4 cantons de la ZE Marne moyenne	1
ZE de Sélestat-Sainte-Marie-aux-Mines	1
Pays de Lorient	1,5
Arrondissement de Lure	1
Arrondissement de Briey	1
Territoire de la Vallée de la Bresle	1
13 avril 2010	
ZE de Montmorillon – Sud Vienne	1
Communauté urbaine du Creusot Montceau-les-Mines	1
15 juin 2010	
Communauté de communes de Varennes Forterre/ CC du Pays Saint Pourcinois/ CC du Bassin de Gannat/CA de Vichy.	1,5
Pays d'Horte et Tardoire	1
ZE de Sens	1
Pays de la baie du Mont Saint Michel	1
Pays d'Epernay Terres de Champagne	1
Arrondissement de Commercy	1
Arrondissement de Roanne	2

Source : DATAR.

3.– L'aide à la réindustrialisation

Dans le cadre des États généraux de l'industrie, le président de la République a décidé de mobiliser **200 millions d'euros sur trois ans** pour accompagner des projets de réindustrialisation présentant un réel potentiel de développement de l'activité et de l'emploi sur le territoire et concourant à structurer l'environnement économique local.

Le dispositif, ouvert jusqu'au 30 juin 2013, permet de financer, par le biais **d'avances remboursables**, des projets d'investissements sur l'ensemble du territoire français. Il utilise le « guichet » de la prime d'aménagement du territoire (l'instruction des demandes est en effet assurée par le secrétariat général de la Commission interministérielle d'aide à la localisation d'activité) dont il se veut complémentaire : son champ sectoriel est plus restreint (le soutien est destiné aux projets d'investissements purement industriels et aux services associés à l'industrie) tandis que son impact territorial peut être plus large (il n'est pas limité par le zonage AFR).

De nature différente (prime pour la PAT et avance remboursable pour l'aide à la relocalisation), les aides à la réindustrialisation et la PAT ne disposent pas du même effet de levier en matière d'investissements. Il sera possible, lorsque les projets remplissent les conditions des deux dispositifs, de cumuler les deux aides dans le respect des règles de cumul.

La première aide à la réindustrialisation a été accordée par le ministre chargé de l'Industrie en juillet 2010, pour un montant de 6,5 millions d'euros et permettant la création de 100 emplois.

Quatre autres dossiers potentiels sont en cours d'instruction et certains d'entre eux devraient déboucher favorablement d'ici la fin de l'année 2010.

E.– LE PLAN NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE

1.– Présentation générale

La réforme des implantations des armées, mise en œuvre conformément aux recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a pour objectif de dégager des économies substantielles sur les crédits de personnel et de fonctionnement – par la fermeture de 82 sites et la suppression de 54 000 postes d'ici 2014 –, pour réinjecter les gains réalisés dans les dépenses d'équipement.

Lors de la présentation de cette réforme, le 24 juillet 2008, le Premier ministre a insisté sur **l'importance de son accompagnement territorial**. Il a pour cela adressé, dès le 25 juillet, une circulaire à l'ensemble des préfets, dans laquelle sont précisées les grandes orientations de ces mesures à destination des collectivités touchées par les restructurations (n° 5318/SG du 25 juillet 2008).

Le plan proposé repose sur plusieurs instruments :

1. La mise en place des **contrats de redynamisation de site de défense** pour les sites les plus touchés, le ministère de l'Aménagement du territoire, en liaison avec le ministère de la Défense, ayant identifié 26 sites prioritaires (dont deux outre-mer), et pour les autres zones, de **plans locaux de redynamisation** ;

2. L'adaptation des modalités de **cessions des emprises militaires**. L'article 67 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) prévoit la possibilité de cessions à l'euro symbolique d'immeubles du ministère de la Défense aux communes et EPCI concernés par l'un des 24 contrats de redynamisation de site de défense ;

3. L'instauration de modalités **d'aides fiscales aux entreprises**, pour favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques dans les territoires concernés ;

4. La création d'un **fonds de soutien aux communes** touchées par le redéploiement territorial des armées devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d'euros en 2009 et 10 millions d'euros en 2010 (article 58 du présent projet de loi de finances) et rattaché à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

5. La **déconcentration des administrations centrales** vers les territoires subissant les réductions d'effectifs les plus importantes, 5 000 personnes pouvant ainsi quitter la région parisienne ;

6. Pour les régions du Nord-Est de la France qui concentrent l'essentiel des fermetures, une **mission spécifique d'accompagnement** est confiée au préfet Hubert Blanc.

Le dispositif d'accompagnement territorial concerne les territoires où la perte d'emplois, par réduction des effectifs ou par fermeture d'implantations, dépasse **le seuil de 50 emplois directs par site**, soit 95 sites au total. La réforme touche plus de 200 communes et 69 départements, dont 48 qui enregistrent des pertes nettes. Les difficultés se concentrent dans un large quart Nord-Est, la Lorraine subissant à elle seule 8 000 suppressions d'emplois (soit 15 % du total de la réduction des effectifs).

2.- Le financement du plan d'accompagnement

Pour la période 2009 à 2015, une enveloppe de crédits de **320 millions d'euros** (dont 20 millions d'euros pour l'outre-mer) est prévue pour le financement des mesures d'accompagnement, au moyen de crédits du Fonds pour les restructurations de défense (FRED, programme 212) et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT, programme 112).

FINANCEMENT DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL DE LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES

(En millions d'euros)

	Présentation globale du plan		Projet de loi de finances pour 2009		Projet de loi de finances pour 2010		Projet de loi de finances pour 2011	
	Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits budgétaires	320	46	81,5	10,5	85,7	32,9	65,1	38,4
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	200	29	51,5	6	55,7	16,4	65,1	38,4
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	100	14	30	4,5	30	16,5	0	0
<i>Total métropole</i>	<i>300</i>	<i>43</i>						
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>	<i>20</i>	<i>3</i>						
Exonérations fiscales et sociales	735	105						
Total	1 055	151						

Source : Projets annuels de performances Politique des territoires et Défense.

La contribution du FNADT au plan pour la période 2009-2011 est récapitulée dans le tableau suivant.

**CONTRIBUTION DU FNADT AU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT
DES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE**

(en millions d'euros)

	2009	Exécution 2009	%	2010	2011	2012 et après	Total
Autorisations d'engagement	30	6,8	22	30	15	-	75
Crédits de paiement	4,5	-	-	16,5	23,3	30,7	75

Source : DATAR.

En 2009 et au premier semestre 2010, 13,5 millions d'euros ont été engagés au titre des CRSD (6,7 millions d'euros au titre du FRED et 6,8 millions d'euros au titre du FNADT). Ce faible niveau d'engagement des crédits met en lumière les difficultés avec lesquelles se déroule ce plan. Si la signature des contrats se poursuit à un rythme conforme aux prévisions, les opérations quant à elles se mettent en place plus lentement compte tenu de la complexité des dossiers, de la multiplicité des acteurs et de l'ampleur des enjeux locaux. Pour ces raisons, aucune dotation n'est inscrite au FNADT en 2011 en loi de finances initiale, **les autorisations d'engagement (30 millions d'euros) et les crédits de paiement (16 millions d'euros) non utilisés en 2010 sont intégralement reportés sur 2011.**

3.– La mise en œuvre des contrats territoriaux

Le plan prévoit la mise en place de deux dispositifs territoriaux ciblés qui ont pour objectif commun de permettre la revitalisation économique durable, créatrice d'activités et d'emplois des territoires concernés : **les contrats de redynamisation de site de défense et les plans locaux de redynamisation.**

Les contrats de redynamisation de site de défense concernent les sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et connaissant une grande fragilité économique et démographique. Le calendrier prévisionnel est rappelé dans le tableau suivant.

LA LISTE DES 24 CONTRATS DE REDYNAMISATION DE SITE DE DÉFENSE (CRSD)

(en millions d'euros)

Commune	Département	Montant
Barcelonnette	Alpes de Haute Provence	2
Briançon	Hautes-Alpes	2
Givet	Ardennes	4
Bitche	Moselle	10
Arras	Pas-de-Calais	6
Provins/Sourdun	Seine et Marne	10
Total pour 2009		34
Caen/Bretteville sur Odon/Mondeville	Calvados	4
Metz	Moselle	10
Joigny	Yonne	3
Total pour 2010		17
La Rochelle	Charente-Maritime	6
Reims/Bétheny	Marne	3
Laval	Mayenne	6
Dieuze	Moselle	10
Noyon	Oise	8
Limoges	Haute-Vienne	6
Total pour 2011		39
Laon/Couvron/Aumencourt	Aisne	10
Guéret	Creuse	2
Vernon	Eure	5
Châteauroux/Déols	Indre	10
Langres	Haute-Marne	2
Cambrai	Nord	10
Bourg Saint Maurice	Savoie	6
Commercy	Meuse	ND
Brétigny sur Orge	Essonne	ND
Total après 2011		45
Total des CRSD		135

Source : circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, 25 juillet 2008.

Les plans locaux de redynamisation concernent les sites ne bénéficiant pas d'un CRSD mais qui subissent néanmoins un impact significatif avec une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

Le tableau suivant dresse le bilan des signatures des contrats (CRSD et PLR) au mois de juillet 2010.

BILAN DES SIGNATURES DES CONTRATS (CRSD ET PLR)

Site	Type de contrat	Date de signature	Dotations (en millions d'euros)
Givet (08)	CRSD	10 février 2009	5,0
Arras (62)	CRSD	2 avril 2009	6,3
Barcelonnette (04)	CRSD	7 mai 2009	3,0
Sourdun (77)	CRSD	26 mai 2009	10,0
Briançon (05)	CRSD	2 juillet 2009	3,0
Château-Chinon (58)	PLR Nièvre	5 février 2010	3,0
Compiègne	PLR Oise	1 ^{er} juillet 2010	2,6
Langres (52)	CRSD	8 février 2010	2,1
Châteauroux-Déols (36)	CRSD	6 juillet 2010	10,0
Metz (57)	CRSD	8 juillet 2010	32,0
TOTAL			77

Source : DATAR.

4.– Un nouveau zonage : les zones de restructuration de la défense

L'article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a créé une nouvelle catégorie juridique de zone d'emploi à soutenir : **les zones de restructuration de la défense (ZRD)**, couvrant des bassins d'emploi rendus fragiles économiquement par les restructurations de la Défense.

L'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui définit les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux dans lesquelles sont mises en œuvre des politiques renforcées et différenciées de développement, a été modifié pour **y intégrer ces nouvelles zones**, reconnues par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Économie, du budget et de l'aménagement du territoire pour les années 2009 à 2013.

On peut faire référence ici à la réserve de la Cour des comptes⁽¹⁾ à l'encontre des dispositifs d'aménagement du territoire zonés. Ce nouveau dispositif est en effet venu se surajouter aux dispositifs existants (bassins d'emploi à redynamiser⁽²⁾, zones franches urbaines) pour s'en inspirer en grande partie, tout en ajoutant des critères nouveaux. Il est d'ailleurs intéressant de se reporter aux propos du Rapporteur général, Gilles Carrez, interrogé sur la complexité de la définition de ces nouvelles zones : « [...] *il s'agit des ingrédients habituels en la matière. En revanche, la difficulté réside dans la détermination du zonage du territoire, véritable travail d'orfèvre – ou de dentellière !* »⁽³⁾.

Le Rapporteur spécial ne peut que rejoindre cette position et promouvoir l'idée d'une remise à plat des différents dispositifs d'aménagement du territoire basés sur des critères de zonage pour obtenir une meilleure lisibilité de l'efficacité des dispositifs de soutien aux territoires en difficulté.

F.– SOUTENIR LES ACTIVITÉS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

La DATAR soutient les activités de promotion, de prospection et d'accueil des investissements internationaux menés par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

(1) *Conseil des prélèvements obligatoires – Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux – octobre 2010.*

(2) *Connu sous le nom de « dispositif Warsmann », article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006.*

(3) *Compte rendu des débats – Assemblée nationale – Première séance du jeudi 11 décembre 2008.*

1.– Ses missions, son organisation et son budget

Créée en 2001 ⁽¹⁾, l'AFII est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la double tutelle du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (MERAT) et du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MEIE).

L'Agence est chargée de trois missions principales : prospecter et accompagner les investisseurs étrangers pour créer en France des emplois durables ; contribuer à l'amélioration de l'image économique du pays dans le monde et proposer au Gouvernement des mesures pour renforcer l'attractivité de la France.

Pour réaliser ses missions, l'Agence comprend un effectif de 160 collaborateurs (soit 156 ETPT ⁽²⁾), répartis entre des services centraux (60 personnes travaillent au siège à Paris dans les locaux d'UBIFRANCE) et des bureaux à l'étranger (95 personnes sont réparties dans 21 bureaux implantés dans 18 pays).

Du fait de sa double tutelle, l'Agence est opérateur dans deux programmes : le présent programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*.

Le montant total de la subvention versée pour charges publiques par l'État est de **22,7 millions d'euros en 2011 (en baisse de 5 % par rapport à 2010)**, la part du programme 112 étant de 7,4 millions d'euros (soit 33 %, inchangée par rapport à 2010) et celle du programme 134 de 15,3 millions d'euros (contre 16,1 millions d'euros en 2010).

L'enjeu pour l'AFII, à l'intérieur d'une enveloppe financière particulièrement contrainte, est d'être la plus efficiente possible dans le pilotage de son activité : d'où les actions entreprises pour cibler toujours plus finement ses actions de prospection (par la mise en place d'une liste de segments de marché prioritaires), la création en 2009 d'un pôle *Territoires* dédié aux opérations de suivi des territoires en mutations économiques et le renforcement des collaborations établies avec UBIFRANCE, les services économiques et les partenaires territoriaux. Preuve de la pertinence et de l'efficacité de son organisation, l'Agence est certifiée ISO 9001 depuis juin 2008. Les résultats montrent que l'AFII et ses partenaires territoriaux jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la détection, l'accompagnement et l'établissement des projets d'implantation (45 % des projets aboutis en France en 2009 ont été accompagnés par l'AFII contre 28 % en 2003).

(1) Par la loi n° 2041-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques.

(2) Conformément aux recommandations de la Cour des comptes dans son rapport particulier de janvier 2008, la situation des 24 agents mis à disposition par la DGTPE est clarifiée sur le plan budgétaire avec son intégration depuis le 1^{er} janvier 2009 dans les emplois effectifs de l'AFII.

2.– Les investissements internationaux en 2009 : de bons résultats pour la France malgré la crise

Les chiffres publiés dans le bilan d'activité de l'AFII montrent qu'en 2009, la France obtient de bons résultats en terme d'attraction des investissements étrangers en dépit de la crise économique et financière débutée à l'automne 2008.

L'impact de celle-ci ne s'est fait sentir ni sur les flux d'investissements en France, ni sur le niveau d'activité de l'Agence qui est resté soutenu avec plus de 7 700 entretiens approfondis (7 300 en 2008), 1 163 projets nouveaux identifiés (1054 en 2008) et l'accompagnement de près de 300 projets aboutis en France (307 en 2008).

Au total, **639 décisions** d'investissements étrangers créateurs d'emplois ont été enregistrées en 2009, soit presque autant qu'en 2008 (641) et plus qu'en 2007 (624). La France maintient ainsi son rang de **second pays d'accueil** en Europe des investissements étrangers créateurs d'emplois derrière le Royaume-Uni et se présente ainsi comme une **valeur refuge**. Ces investissements doivent permettre de maintenir ou de créer près de **30 000 emplois** (32 000 en 2008).

Mais si la France confirme son attractivité en dépit de la concurrence des pays émergents et des pays en transition, il n'en demeure pas moins que **des évolutions sont perceptibles sur les caractéristiques des projets accueillis**. On constate en effet que :

– depuis trois ans, les entreprises étrangères créent de moins en moins d'emplois (47 en moyenne en 2009 contre 50 en 2008 et 67 sur la période 1993-1999). Une baisse qui s'explique par le nombre élevé des projets de petite taille (329 projets d'une taille inférieure à 20 emplois recensés en 2009, contre 287 en 2008) et le recul des projets de taille moyenne, créateurs de 50 à 500 emplois (132 projets recensés en 2009, contre 170 en 2008) ;

– au niveau sectoriel, la part des activités de services (conseils, ingénierie et services opérationnels aux entreprises) recule par rapport aux années antérieures pour atteindre 34 % en 2009, tandis que la part des activités manufacturières progresse (67 % en 2009 contre 62 % en 2007), en lien avec le particulier dynamisme des secteurs de l'énergie, de l'aéronautique et des médicaments et biotechnologies appliquées ;

– les délais d'aboutissement des projets s'allongent : en 2008 et les années antérieures, 45 % des projets détectés se réalisaient en moins de six mois et en 2009, ce taux est tombé à 16 % ; la part relative des projets demandant de 18 à plus de 24 mois est passée de 13 % en 2008 à 22 % en 2009, une tendance qui se confirme en 2010 ;

– la part relative de l'Europe en tant que zone émettrice de projets s'accroît et 68 % désormais des investissements étrangers proviennent d'entreprises européennes.

3.– Les enjeux liés à l'accueil des investissements internationaux

En 2009, 22 645 entreprises étrangères étaient présentes sur le territoire national, assurant plus de 2,8 millions d'emplois. Les filiales d'entreprises étrangères sont à l'origine de 40 % des exportations françaises et de 20 % de la R&D conduite dans notre pays.

Ces chiffres illustrent bien les enjeux liés à l'accueil des investissements étrangers sur notre territoire. Or deux faits majeurs apparaissent en 2009 :

– au niveau européen, l'Allemagne devient un concurrent de plus en plus sérieux et renforce sa position entre 2008 et 2009 en gagnant des parts de marché (+ 7 % contre + 1 % pour la France) ;

– au niveau mondial, la France peine à attirer les investisseurs venant des pays émergents comme en témoignent les chiffres suivants : l'Allemagne accueille 41 % des projets chinois en Europe et le Royaume-Uni capte 54 % des investissements indiens. La France pour sa part n'en reçoit respectivement que 9 % et 11 %.

Aussi, pour mieux valoriser les atouts de notre pays et nuancer ses points faibles les plus fréquemment invoqués, l'Agence a relancé son **tableau de bord de l'attractivité de la France**⁽¹⁾. Basé sur « *des éléments de comparaison objectifs entre la France et ses partenaires* », ce tableau vise à apporter un autre éclairage que certains classements internationaux en comparant la France à onze autres pays (États-Unis, Japon, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Irlande, Pays-Bas, Belgique, Finlande et Pologne).

Sans surprise, il met en évidence que « *la taille et le dynamisme du marché, l'excellence des infrastructures et le niveau de qualification et de productivité de la main-d'œuvre apparaissent comment autant d'atouts pour le site France* ». Et si l'étude place la France dans une position moins favorable en matière de fiscalité et d'environnement administratif, elle relativise certains indicateurs et insiste sur les réformes engagées.

Ainsi, la réforme du crédit d'impôt recherche ⁽²⁾ offre à la France un véritable avantage comparatif pour les entreprises souhaitant faire de la R&D, loin devant l'Espagne ou l'Italie.

(1) http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/1163/Tableau%20de%20bord%202010_fr.pdf.

(2) En France, le crédit d'impôt recherche (CIR) constitue la principale mesure fiscale visant à développer l'activité de R&D des entreprises. Il a été profondément en 2008 (article 69 de la loi de finances pour 2008) pour le rendre plus simple, plus efficace et plus attractif pour les entreprises à travers de quatre actions :

- sa simplification, par l'abandon de la déduction fiscale appliquée à la part en accroissement des dépenses de R&D ;
- l'élargissement de son assiette, en rendant éligibles la somme totale des dépenses de R&D engagées par l'entreprise ;
- son renforcement, par le relèvement du taux du crédit d'impôt applicable de 10 % à 30 % ;
- sa sécurisation pour les entreprises, par l'extension du prescrit et l'assouplissement des conditions du contrôle sur demande.

L'évolution entre 2008 et 2009 du nombre d'implantations de centres de R&D ne laisse place à aucune ambiguïté, comme l'illustre le tableau suivant.

**NOMBRE DE PROJETS ET CRÉATIONS D'EMPLOIS EN FRANCE
EN 2008 ET 2009 PAR FONCTION**

Fonction	Nombre de projets		Création d'emplois	
	2008	2009	2008	2009
Marketing et ventes	262	249	2 194	2 138
Activités de production	112	139	4 155	5 873
Logistique	42	49	1 322	1 645
Centres de R&D	25	41	875	2 115
Autres	29	31	677	436
Centres de décision	42	14	2 867	380
Services de support	11	6	913	711

Source : Baromètre Attractivité du site France 2010 – Ernst & Young.

Avec 41 projets d'implantation de centres de R&D annoncés en France en 2009 (soit 64 % de plus qu'en 2008), la France se place en tête des pays européens créateurs d'emplois liés aux investissements internationaux dans la recherche.

Par ailleurs, l'étude insiste sur le fait que « *l'attractivité en matière de coûts et de fiscalité doit s'apprécier globalement* » et relève que « *la France est le pays européen où les coûts d'implantation sont les plus faibles. [...] La charge fiscale effective pesant sur les entreprises en France apparaît beaucoup plus faible que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés ne le laisse supposer* ».

Une évolution qui devrait être confortée avec la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle intervenue en janvier 2010.

Enfin, le rapport du Conseil d'analyse économique intitulé « Investissement direct étranger et performances des entreprises »⁽¹⁾ étudie l'impact de l'investissement entrant sur la qualité des performances de l'entreprise ciblée. Il apporte comme principal enseignement que l'investissement étranger, parce qu'il résulte de la sélection des entreprises les plus efficaces, renforce encore leur performance en les restructurant et en combinant leurs avantages à ceux du groupe étranger. Les rapporteurs affirment donc que l'internationalisation est un facteur favorisant le développement des entreprises françaises.

Ce qui pose une question d'aménagement du territoire au vu de la forte concentration qui caractérise l'accueil des investissements étrangers en France : en 2009, trois régions seulement concentrent plus de la moitié (53 %) des projets d'investissement étrangers : l'Île-de-France (30 %), Rhône-Alpes (14 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (9 %).

(1) Rapport du Conseil d'analyse économique, « Investissement direct étranger et performances des entreprises », rapport n° 89 de Lionel Fontagné et Farid Toubal, 2 avril 2010.

Interrogé sur cet aspect, le président de l'Agence a tenu à préciser qu'en 2009, pour la première fois, l'ensemble des régions métropolitaines a vu un projet s'installer sur son territoire, ce qui vient contrebalancer un peu l'analyse de la polarisation naturelle des investissements vers les grandes métropoles. Il y voit notamment l'impact des pôles de compétitivité, eux-mêmes largement répartis sur l'ensemble du territoire, qui continuent d'intéresser les entrepreneurs étrangers (en 2009, plus de 520 entreprises étrangères sont membres d'un pôle de compétitivité) et constituent ainsi un élément d'attractivité fort pour la France.

4.- L'action de l'Agence en tant qu'opérateur de l'aménagement du territoire

Depuis décembre 2006, l'Agence a engagé une profonde réorganisation de son fonctionnement et concentré fortement ses moyens sur sa mission de prospection des investisseurs étrangers. Celle-ci se fait sur la base d'entretiens d'affaires approfondis (EAA) avec les dirigeants d'entreprises étrangères à l'étranger et en France. Les objectifs quantitatifs sont définis dans la convention d'objectifs et de moyens 2009-2011⁽¹⁾, signée le 15 octobre 2008 avec les secrétaires d'État chargés de l'aménagement du territoire et du commerce extérieur.

En tant qu'**opérateur de la politique d'aménagement du territoire**, cette convention assigne à l'AFII deux priorités spécifiques :

– la promotion des **pôles de compétitivité** d'une part, avec une part significative d'actions de prospections qui leur sont dédiés,

– et le soutien aux **zones en mutations économiques** d'autre part, avec le suivi d'un nombre limité de sites prioritaires (15) et de sites militaires (9) en cours de restructuration depuis juillet 2008. Les résultats obtenus par l'agence depuis 2007 sont récapitulés dans le tableau suivant :

RÉSULTATS OBTENUS SUR LA PÉRIODE 2007-2009

Indicateurs	2007		2008		2009	
	Objectifs	Résultats	Objectifs	Résultats	Objectifs	Résultats
Nombre de projets aboutis en France	650	624		641		639
Emplois créés ou maintenus	34 000	34 517		31 932		29 889
Nombre d'entretiens d'affaires approfondis (EAA)	3 800	5 960	4 950	7 364	6 450	7 707
Nombre de rendez-vous qualifiés concernant les pôles de compétitivité.	800	1 106	1 100	1 538	1 200	1 813
Nombre de projets passés au COSPE* concernant les pôles de compétitivité.	80	145	110	217	130	123
Nombre de projets de reprises d'entreprises en difficulté présentés au COSPE à partir d'opportunités portées à connaissance de l'AFII par la DATAR	-	-	15	28	22	41

Source : AFII.

* Définition du COSPE (Comité d'orientation et de suivi des projets étrangers) : instance rassemblant l'AFII, la DATAR, le DGE et les partenaires territoriaux de l'AFII. Son rôle est de veiller à la diffusion des projets détectés par l'AFII aux partenaires territoriaux, dans une logique de transparence et d'efficacité dans l'attribution des projets d'investissement aux territoires français.

(1) Qui prolonge la convention d'objectifs et de moyens signée en 2006 avec deux avenants en 2007 et 2008.

La lecture des résultats met en évidence l'intensité de l'action de prospection de l'AFII avec **des objectifs dépassés de 49 % en 2008 et de 19 % en 2009**.

Concernant les **pôles de compétitivité** (23 % des EAA en 2009 contre 18 % en 2007), la promotion faite par l'AFII ne faiblit pas mais le nombre de projets détectés est en recul par rapport à 2008 et aux objectifs fixés. Il faut y voir l'impact de la crise (la fonction de R&D étant traditionnellement celle qui est la plus ralentie en période d'incertitude) et non pas une remise en cause de l'attractivité des pôles pour les entreprises étrangères.

Enfin, depuis 2009, l'Agence a accentué le recentrage de ses activités de prospection en **ciblant quinze segments d'activité innovants à fort potentiel** ⁽¹⁾.

Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau suivant.

Segments prioritaires	EAA
2009 – Nouvelles énergies	664
2009 – Matériels et logiciels embarqués sans fils et internet	276
2009 – Bioproduction	181
2009 – Efficience énergétique dans l'habitat	171
2009 – Diagnostics : tests et matériels	162
2009 – Outsourcing tertiaire	157
2009 – Technologies d'animation (3d, virtuel interactif)	153
2009 – Nouvelles motorisations	157
2009 – Biocarburants, bipolymères, biosolvants, biomatériaux	116
2009 – Micro et nano électronique	108
2009 – Matériaux innovants	106
2009 – Essais cliniques	98
2009 – Recyclage des déchets	98
2009 – Équipementiers et services ITER	75
2009 – R&D dépollution industrielle	39
Total	2 561
<i>dont segments du développement durable</i>	<i>1 129</i>

Il montre que 33 % des EAA réalisés par l'Agence en 2009 ont porté sur des segments prioritaires, soit un effort similaire à celui de 2008 ; cependant, l'intensité de la prospection sur les segments de l'économie durable (surlignés en vert) a presque doublé, passant de 651 EAA en 2008 à 1 129 en 2009 (pour un objectif fixé à 900).

(1) Les segments prioritaires sont actualisés annuellement : ceux mis en place pour 2010 intègrent désormais le domaine de l'hôtellerie loisir et mettent d'avantage l'accent sur les technologies de la santé.

III.- PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES

A.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2

L'action 2 *Développement solidaire et équilibré des territoires* regroupe les crédits nécessaires au développement solidaire et équilibré des territoires, mis en œuvre au travers de la politique des pôles d'excellence rurale, de la lutte contre la fracture numérique et de l'amélioration de l'accès aux services publics dans les zones rurales.

En 2011, elle devrait bénéficier de **169,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** (170,3 millions d'euros en 2010) et de **150 millions d'euros en crédits de paiement** (177,9 millions d'euros en 2010).

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits de l'action 2 selon ses composantes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES ENTRE 2009 ET 2010

(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 numériques					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
Total	170,5	188,8	170,3	177,9	169,8	150

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.

B.- PROLONGER LA POLITIQUE DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

1.- La première génération, 2006-2009

Pendant de la politique menée dans les zones urbaines avec les pôles de compétitivité, le Gouvernement a annoncé pour les territoires ruraux la mise en œuvre **d'une politique des pôles d'excellence rurale (PER)** lors du CIACT ⁽¹⁾ du 14 octobre 2005.

(1) Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Ce label de « PER » a été attribué, à l'issue de deux vagues successives d'appels à projets en juin et décembre 2006, à **379 projets de développement économique**, créateurs d'emplois, situés soit en zone de revitalisation rurale (ZRR), soit en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants.

Pour être éligibles, **les projets devaient être bâtis sur des partenariats public-privé**. Afin qu'il présente un enjeu significatif, chaque projet devait représenter au moins 300 000 euros d'investissement. L'aide apportée par l'État s'est élevée au maximum à 33 % (majorée à 50 % dans les ZRR), et a été plafonnée à un million d'euros par projet.

Les PER actuels s'inscrivent dans l'une des quatre thématiques prioritaires suivantes :

- les technologies au service des entreprises artisanales et industrielles des territoires ruraux (16 % des projets) ;
- les services et l'accueil des nouvelles populations (14 % des projets) ;
- la valorisation des bio ressources (21 % des projets) ;
- la valorisation des patrimoines naturels et culturels et l'organisation du tourisme (41 % des projets).

Enfin, 8 % des projets sélectionnés s'inscrivent dans plusieurs thématiques.

L'enveloppe budgétaire totale consacrée à ces pôles labellisés s'est élevée à **235 millions d'euros**, en provenance des financeurs suivants :

- 117 millions d'euros issus du FNADT (49 %) ;
- 58,5 millions d'euros (25 %) par neuf ministères partenaires (agriculture, culture, PME, industries, outre-mer, santé, solidarité, insertion et égalité des chances, travail et emploi) ;
- 31 millions d'euros par le ministère de l'Intérieur (13 %) ;
- 28 millions d'euros (12 %) par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), le CNDS (Centre national du développement du sport), le fonds EPERON (Encouragement aux projets équestres régionaux ou nationaux), le Fonds commun des courses, le CAS DAR (Compte d'affectation spécial de développement rural), LEADER + et les fonds issus du FEDER.

Afin de faciliter la mise en œuvre du dispositif, le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* a reçu la contribution des ministères partenaires, versée au **fonds ministériel mutualisé (FMM)**⁽¹⁾, **doté de 176 millions d'euros** (117 millions d'euros du FNADT et 58,5 millions d'euros des autres ministères).

(1) La gestion de ce fonds ministériel est confiée à l'Agence de services et de paiement (ASP).

Fin 2008, une évaluation générale de la politique des PER ⁽¹⁾ a été menée à l'issue de laquelle 6 d'entre eux ont été abandonnés, ramenant leur nombre à **373**. L'enveloppe de 235 millions d'euros a été intégralement consommée, ce qui représente un **soutien moyen de la part de l'État de 630 000 euros par pôle**.

2.– La deuxième génération, 2009-2012

Au vu des résultats satisfaisants obtenus par la première génération de PER, le Premier ministre a annoncé, le 8 septembre 2009, le **lancement d'une nouvelle génération**. Un appel à projets a été lancé en novembre 2009, avec pour objectif de « *Soutenir des projets générateurs d'activité économique et de développement local en favorisant de nouvelles dynamiques territoriales.* »

Cette nouvelle génération se veut résolument complémentaire de la politique de développement rural mise en place par l'Union européenne, et étroitement liée aux thématiques mises en évidence par les Assises des territoires ruraux (tourisme, initiatives innovantes dans le domaine des transports, développement de réseaux de télécentres,...).

Partant des recommandations présentées dans un rapport de la commission de l'Économie du Sénat ⁽²⁾, cet appel à projets a été lancé avec :

– un **cahier des charges** adapté répondant aux difficultés rencontrées au cours de la première génération,

– un **délai suffisamment long** avant la date limite de dépôt des dossiers pour permettre l'émergence des projets les plus aboutis possibles,

– un soutien renforcé à l'**ingénierie des projets** apporté aux collectivités par les sous-préfets.

Sur ce sujet, le CIADT du 11 mai 2010 a indiqué dans ses conclusions que la dotation de développement rural (DDR) était un vecteur financier particulièrement adapté aux communes rurales et exerçait un véritable levier. Aussi, pour en simplifier les critères d'éligibilité et élargir son usage à des actions d'aide au montage de projets (conception et études, construction d'un équipement, prestation intellectuelle d'assistance à un projet d'appel), le présent projet de loi de finances pour 2011 prévoit, à son article 82, de fusionner les dotations d'investissement de l'État aux collectivités territoriales (DGE et DDR) pour créer une **dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**.

À l'issue de l'examen des 201 projets présentés au plan national, **115 nouveaux PER ont été annoncés en juillet 2010**. 110 se répartissent dans

(1) Rapport du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER n° 1797) ; Rapport EDATER (cabinet d'études) – décembre 2008.

(2) Rapport d'information de M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'Économie du Sénat, n° 622 (2008-2009) – 16 septembre 2009 : « Les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets issus des territoires ».

18 régions métropolitaines et 5 ont été sélectionnés outre-mer. Environ 60 % concernent de manière presque équivalente cinq thématiques : l'agriculture ou la forêt, le tourisme, les mesures économiques liées aux entreprises, la santé et la cohésion sociale.

La clôture du dépôt des dossiers pour la deuxième vague de sélection, fixée au 20 octobre 2010, a été un succès avec 456 candidatures reçues. L'annonce des pôles d'excellence rurale sélectionnés aura lieu en février 2011.

Comme pour la première génération, un fonds ministériel mutualisé sera constitué, pour un montant total et une répartition entre les ministères concernés, non encore définitivement arbitrés à la date de publication du présent rapport spécial.

C.– UN PLAN D'ACTION POUR LES TERRITOIRES RURAUX

Le second volet du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) tenu le 11 mai 2010 consiste dans un **plan d'action en faveur des territoires ruraux**⁽¹⁾. Il fait la synthèse et organise l'ensemble des mesures recensées lors de la tenue, d'octobre 2009 à janvier 2010, des **Assises des territoires ruraux**.

Celles-ci sont présentées en quatre volets :

– **l'amélioration de leur accessibilité numérique et géographique** : les mesures contenues visent à maintenir et à renforcer la continuité entre les territoires (haut et très haut débit, téléphonie mobile, transports ferroviaires et routiers, modes de transports innovants) ;

– **l'amélioration de la vie quotidienne des populations** : ces mesures doivent permettre de garantir un socle de services essentiels à la population (services de la petite enfance, santé, offres culturelles et équipements sportifs) ;

– **l'amélioration de l'organisation et de la gouvernance** : le plan propose une meilleure diffusion des informations à destination des élus et des collectivités, ainsi qu'un soutien logistique à l'élaboration de projets pour les territoires,

– **le développement économique** : ces mesures sont destinées à promouvoir la richesse et la diversité des territoires ruraux (valorisation des ressources agricole et forestière, tourisme, produits de la chasse).

Sur ce dernier volet du plan, une mesure a plus particulièrement retenu l'attention du Rapporteur spécial : elle porte sur les aménagements apportés au dispositif des zones de revitalisation rurale, dont les principes sont développés ci-après.

(1) Le plan d'action est détaillé sur le site de la DATAR :

http://www.datar.gouv.fr/IMG/Fichiers/ACTUALITES/20100511_DP_CIADT.pdf

1.– Les zones de revitalisation rurale : des aménagements indispensables pour en renforcer l'efficacité

a) Rappel historique

En 1987, les politiques structurelles de l'Union européenne se mettent en place en établissant les premiers zonages. Parmi ces politiques, un objectif de développement des territoires ruraux donne lieu à l'identification des territoires en difficulté éligibles aux programmes « objectif 5 b » et « Leader ».

À partir des zones ainsi définies, la France élabore un **zonage plus fin**. Les **territoires ruraux de développement prioritaire** (TRDP) sont constitués en 1989 et parmi ces derniers, les **zones de revitalisation rurale** (ZRR), créées en 1995 par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (**LOADT**), regroupent les territoires les plus fragiles. Elles sont le pendant des **zones franches urbaines** (ZFU), créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Après dix ans d'existence, le comité interministériel à l'aménagement et au développement des territoires (CIADT) du 3 septembre 2003 a défini de **nouvelles orientations** pour adapter le dispositif des ZRR à l'actualité économique et sociale. Les dispositions législatives correspondantes sont inscrites dans la loi relative au **développement des territoires ruraux** (loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux).

Pour que les actions menées dans les communes classées en ZRR soient **plus efficaces**, les principales adaptations ont porté sur les points suivants :

- les critères de définition du zonage ont été revus par l'introduction d'un critère supplémentaire d'adhésion obligatoire à un EPCI à fiscalité propre ;
- le classement en TRDP a été supprimé ;
- les avantages fiscaux et les exonérations de charges sociales patronales accordées aux entreprises ont été renforcés, en particulier en les étendant aux organismes d'intérêt général (OIG).

L'article 2 de cette loi a également expressément prévu que ce dispositif des zones de revitalisation rurale, ainsi rénové, ferait l'objet **d'une évaluation en 2009**. Celle-ci a donné lieu à l'établissement en novembre 2009 d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) intitulé : « *Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale* ».

Les recommandations qu'il contient ont servi de base aux décisions prises au cours du CIADT du 11 mai 2010, qui propose un aménagement du dispositif d'exonérations fiscales applicable. Ces modifications sont contenues dans l'article 65 du présent projet de loi de finances. Celui-ci prévoit en complément une modification du régime des exonérations sociales dans son article 88.

b) Les aménagements apportés au régime d'exonérations fiscales

Par des mesures d'incitation fiscale, le dispositif des ZRR privilégie l'action sur les entreprises comme levier pour le développement économique. En jouant sur leur localisation, il cherche à générer un regain de l'activité économique devant entraîner l'installation de nouveaux établissements (les exonérations sont liées à l'installation **d'entreprises nouvelles**) et la création d'emplois (les exonérations sont liées aux **embauches**).

La mesure principale tient dans l'exonération totale ou partielle d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles (article 44 *sexies* du code général des impôts). Cette exonération s'applique également aux entreprises créées dans les zones d'aide à finalité régionale (AFR) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Selon le dispositif en vigueur, les entreprises nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2004 dans les ZRR sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés ⁽¹⁾ à 100 % pendant cinq ans, puis à 60 % durant les cinq années suivantes, puis 40 % pendant deux ans et 20 % les deux années suivantes (soit 14 années d'exonération totale ou partielle). Cette disposition s'applique jusqu'au 31 décembre 2010 ⁽²⁾.

Ce régime a été conçu comme un moyen de soutenir les entreprises au démarrage de leurs activités en évitant que leurs bénéfices réalisés ne soient amputés d'impôt sur les bénéfices les premières années d'activité au motif qu'ils sont déjà faibles.

En 2009, 46 000 entreprises ont bénéficié de ce dispositif pour un coût, s'agissant de l'exonération d'impôt sur les bénéfices, de 125 millions d'euros (130 millions d'euros prévus en 2010). Ce coût pour le seul zonage ZRR est ramené à 28 millions d'euros en 2008.

Le législateur a prévu une **définition très stricte de l'entreprise nouvelle**, pour éviter les effets d'aubaine liés au zonage pouvant conduire à de simples déménagements transfrontaliers. Il en résulte les exclusions suivantes :

– ne sont pas considérées comme entreprises nouvelles les reprises, les transmissions et les extensions d'activités déjà existantes ;

(1) Dans le respect de deux plafonds : application de la règle de minimis et plafonnement du bénéfice exonéré à 225 000 euros sur 36 mois (article 45 de la loi n° 2007-1827 du 25 décembre 2007).

(2) Article 62 de la loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009.

– les entreprises en partenariat, c'est-à-dire s'appuyant sur une enseigne ou un nom commercial ;

– les entreprises non sédentaires dès lors qu'elles réalisent plus de 15 % de leur chiffre d'affaires en dehors des ZRR.

Or, une part importante du développement des territoires ruraux est endogène et ces exclusions sont donc apparues **en contradiction avec l'enjeu du maintien des activités existantes en milieu rural.**

En effet, compte tenu des caractéristiques propres aux zones rurales (problèmes de recrutement, d'infrastructures et d'enclavement), le risque d'effets d'aubaine, qui a été observé dans les dispositifs de zonages en faveur des zones urbaines, ne s'est pas vérifié dans les ZRR. D'autre part, la question de la poursuite de l'activité des entreprises par reprise ou transmission est devenue d'autant plus aiguë pour les acteurs locaux qu'on constate, dans les zones rurales, un important vieillissement de la population des artisans et des chefs d'entreprises, et une progression significative de la part relative des plus de 55 ans.

En conséquence, le présent projet de loi, dans son **article 65**, propose de **créer, pour une durée de trois ans, un dispositif autonome** d'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des créations d'entreprises dans les ZRR. Il diffère du dispositif actuel sur trois points :

- son application est étendue aux reprises d'entreprises,
- le bénéfice de l'exonération est limité aux entreprises de moins de dix salariés,
- la durée de la période de sortie progressive d'exonération est ramenée de 9 ans à 3 ans.

Soulignons que cette évolution était fortement souhaitée par les acteurs locaux et en particulier le réseau consulaire.

Le dispositif est ainsi étendu et simplifié pour concentrer son impact sur un temps plus court : on passe d'une durée globale de 14 ans, dont 5 ans d'exonération totale et 9 ans d'exonération partielle, à une durée globale ramenée à 8 ans, avec une exonération totale sur cette durée. Il est désormais limité aux TPE, catégorie d'entreprise ciblée comme étant la plus concernée par cette mesure.

En complément, l'article 65 proroge à l'identique le dispositif de l'article 44 *sexies* du code général des impôts pour les entreprises nouvelles créées dans les zones AFR.

c) Les aménagements apportés au régime d'exonérations sociales

Dans le dispositif en vigueur, les entreprises situées en ZRR bénéficient de deux types d'exonération de cotisations sociales :

– l'une centrée sur la **création d'emplois, pour les entreprises du secteur privé** : elle consiste en une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite de 1,5 SMIC sans plafond de rémunération, pendant une durée de douze mois, pour les salariés embauchés (à condition que ces embauches accroissent l'effectif de l'entreprise, tous établissements confondus, jusqu'à, au plus, cinquante salariés, et à condition qu'il n'y ait pas eu de licenciement dans les douze mois précédant l'embauche). La loi n° 2007-1822 du 27 décembre 2007 a mis en place un barème dégressif appliqué aux rémunérations comprises entre 1,5 et 2,4 SMIC, et une suppression de l'exonération au-delà de 2,4 SMIC ;

– l'autre, instaurée par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, visant les **organismes d'intérêt général** (OIG), tels que définis à l'article 200 du code général et des impôts ⁽¹⁾ et associations installées en ZRR. L'exonération au bénéfice des OIG et associations prend la forme d'une franchise de cotisation patronale de sécurité sociale, de cotisation au Fonds national d'aide au logement et de versement transport dans la limite de 1,5 SMIC sans plafond de rémunération.

En 2008, le coût total du régime d'exonérations applicables aux entreprises situées dans les ZRR pour le budget de l'État s'élève à **511 millions d'euros**. Il provient principalement du montant des exonérations des **cotisations sociales (409 millions d'euros, soit 80 %)** et de l'évolution de la part des exonérations en faveur des OIG : 327 millions d'euros (80 %), un coût multiplié par 11 entre 2005 et 2007 ; 82 millions d'euros (20 %) proviennent de l'exonération pour embauche.

Compte tenu de l'évolution de ce coût, l'accès à l'exonération en faveur des OIG a déjà été restreint par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 ⁽²⁾ qui l'a abrogée pour les contrats conclus à compter du 1^{er} novembre 2007. L'exonération continue toutefois de s'appliquer aux contrats de travail conclus avant le 1^{er} novembre 2007 dès lors qu'ils bénéficiaient de l'exonération à cette date.

Or la mission de l'IGF, dans le rapport précité, rappelle que le recours aux exonérations en faveur des OIG a largement dépassé les intentions initiales du législateur.

Selon l'IGF, prévu pour aider les associations qui contribuent, dans les ZRR, à maintenir le « lien social », le dispositif a également et principalement bénéficié à des établissements de taille plus importante (centres hospitaliers,

(1) Les employeurs concernés sont les associations d'utilité publique, les fondations, les œuvres ou organismes d'intérêt général, les établissements d'enseignement supérieur ou artistique à but non lucratif et agrés.

(2) Article 19, loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007.

établissements psychiatriques, établissements d'hébergement de personnes âgées...) : 86 % du montant total a bénéficié à des structures de plus de 10 salariés. Il a été utilisé pour 84 % de son montant au secteur sanitaire et social, et à hauteur de 25 % pour des structures hospitalières. Enfin, les exonérations ont été concentrées dans un nombre restreint de départements : quatre d'entre eux (Lozère, Lot, Corrèze et Aveyron) ont perçu plus de 41 % des exonérations.

Pour l'ensemble de ces raisons, le projet de loi de finances, dans son article 88, propose de **recentrer le dispositif** d'exonération vers les plus petites structures, celles qui comptent moins de 10 salariés.

Malgré les conclusions du rapport de l'IGF, le Rapporteur spécial tient à souligner l'intérêt que ce dispositif a pu représenter en terme de soutien aux activités situées en zones rurales. Il préconise que le texte proposé à l'article 88 du présent projet de loi de finances puisse évoluer sur le nombre d'emplois éligibles, le type d'activités, le ciblage territorial... Il souhaite rappeler ici que ce dispositif est rattaché à la mission *Travail et emploi*.

2.- Les incertitudes pesant sur l'efficacité du dispositif

L'ensemble des mesures d'aménagement proposées dans le présent projet de loi de finances a pour objectif de renforcer l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale dont les effets réels sur l'économie et l'emploi restent mal déterminés.

- Dans son rapport daté de mai 2003, le Conseil des impôts avait déjà mis en exergue la difficulté d'évaluer l'impact sur l'emploi des dispositifs dérogatoires en faveur des zones prioritaires d'aménagement du territoire : zones franches urbaines (ZFU), zones de revitalisation rurale (ZRR) et zone de redynamisation urbaine (ZRU).

- Les conclusions du rapport de l'IGF de 2009 reprennent le même constat : les données fournies par l'INSEE sur les années 1999-2006 ne permettent pas d'apporter une conclusion claire sur l'impact sur l'emploi de ce zonage à partir des **informations disponibles et en particulier des statistiques descriptives**. En effet, leur analyse montre que :

- l'effet global du dispositif ZRR n'est pas visible puisque les **évolutions de population active** sont identiques hors des ZRR et dans ces zones ;

- l'analyse de l'**évolution des taux de chômage** en ZRR et hors ZRR n'est pas plus probante, reflétant seulement le taux de chômage structurellement moins élevé en zones rurales qu'en zone urbaine.

- Au cours des dix dernières années, plusieurs études ont été menées sur l'impact des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi mais elles apportent des résultats contradictoires. Elles concluent, soit :

► à la **confirmation de la création d'emplois** : deux études mettent en évidence l'effet positif des exonérations de cotisations sociales : on peut citer le document de travail de la direction des Études et synthèses économiques de l'INSEE, de décembre 2007 ⁽¹⁾. Cette étude, basée sur l'analyse de l'évolution de l'emploi sur 41 ZFU, met en avant la création de 4 000 emplois nets pour un coût de 125 millions d'euros (soit 31 000 euros par emploi). Pour les auteurs, le dispositif a donné lieu à une augmentation de 18 % du taux de croissance de l'emploi salarié ; ce constat positif rejoint celui de l'étude sur les allègements de charges sur les bas salaires ⁽²⁾, un peu ancienne puisqu'elle date de 2001.

► à la **stabilisation de l'emploi** : cette hypothèse est faite à partir des données issues de la DARES, présentées dans une étude de décembre 2009 ⁽³⁾, et portant sur les 12 018 communes classées en ZRR à titre permanent en 2007. Ces données fournissent des informations détaillées sur les caractéristiques principales des embauches réalisées dans les ZRR :

– le rythme de croissance des embauches exonérées dans les ZRR ralentit : près de 13 000 salariés ont été embauchés, soit une hausse de 17 % entre 2006 et 2007, après 35 % entre 2005 et 2006,

– les embauches dans le ZRR les plus récentes sont plutôt dynamiques : 11 % des embauches ont été effectuées dans les 1 963 communes nouvellement classées en ZRR entre 2005 et 2007,

– 74,4 % des établissements implantés en ZRR ont embauché un seul salarié ouvrant droit à l'exonération pendant l'année (ce chiffre est stable depuis 2003),

– la proportion d'établissements déclarant plus de 5 embauches est faible (moins de 3 %),

– plus de la moitié des embauches exonérées ont eu lieu dans des établissements créés entre 2005 et 2007,

– les emplois sont peu qualifiés, avec une forte concentration des salaires entre le SMIC et 1,5 SMIC (42 % des salariés embauchés dans des établissements implantés en ZRR ont perçu un salaire égal au SMIC).

► à un **impact non significatif** : l'étude la plus récente portant sur le dispositif des ZRR date de janvier 2010 ⁽⁴⁾ et porte sur la période 1997-2000 ⁽⁵⁾.

(1) Mesure de l'effet sur l'emploi salarié et les créations d'établissements des zones franches urbaines (Roland Rathelot et Patrick Sillard).

(2) Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires (Bruno Crépon et Rozenn Desplatz) – *Économie et statistique*, n° 348, 2001-8.

(3) Étude de la DARES 2009-49.3 - Les embauches dans les zones de revitalisation rurale en 2006-2007 (décembre 2009).

(4) Étude d'Adrien Lorenceau (doctorant à l'École d'économie de Paris) - L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements et d'emplois en France rurale : une approche par discontinuité de la régression Économie et statistique, n° 427-428, 2009.

(5) Il convient de souligner une limite importante à la conclusion de cette étude : les données analysées, antérieures à 2002, n'intègrent pas la mesure d'exonération de cotisations sociales destinés aux organismes d'intérêt général (« mesure OIG »).

Selon celle-ci, le dispositif des ZRR n'a eu aucun effet significatif sur l'emploi, ni sur la création d'entreprises dans les zones rurales défavorisées. Elle relève que « *En 2000, 7 100 établissements ont bénéficié des exonérations en ZRR, ce qui semble peu (3,7 %) au regard des 193 047 établissements de moins de 50 salariés présents dans les ZRR en 1997. D'autre part, les exonérations de cotisations sociales en ZRR coûtent 147 millions d'euros en 2003, soit deux fois moins que dans les ZFU en 2006 (étude Rathelot et Sillard 2008 [précédemment citée])* ». Ce constat concorde avec les résultats d'une autre étude réalisée en 2007 par P. Lofredi ⁽¹⁾.

En définitive, la Cour des comptes ⁽²⁾ conclut que, au mieux, « *l'impact des dispositifs ZRR (et ZRU) sur l'emploi et sur la création d'activités ne peut être établi de façon robuste* » et que de toute façon, il semble très réduit sur les territoires concernés.

Sans remettre en cause les dispositifs de soutien financier apporté par l'État à des territoires définis à l'intérieur d'un zonage, compte tenu de la situation des finances publiques, il convient d'être particulièrement vigilant sur la définition de ce dernier de façon à orienter au mieux les moyens mis en œuvre et favoriser leur concentration pour obtenir les meilleurs résultats. Dans cette perspective, une réflexion sur la définition du zonage ZRR est engagée.

3.– La réflexion sur l'évolution du zonage se poursuit

a) Le rappel des critères

Pour définir les zones de revitalisation rurale, la loi a prévu de les caractériser à partir de **critères objectifs** de trois catégories :

– **des critères démographiques** : La commune doit :

– être incluse dans un canton ayant une densité inférieure ou égale à 31 hab/km² ;

– ou bien être incluse dans un arrondissement ayant une densité inférieure ou égale à 33 hab/km² ;

– ou bien appartenir au 1^{er} janvier 2005 à un EPCI à fiscalité propre dont le territoire a une densité inférieure ou égale à 31 hab/km².

(1) *Pascale LOFREDI*, Évaluation économétrique des effets de traitement et programmes de développement à ciblage géographique. Le cas des interventions économiques en faveur du développement rural. *Doctorat en sciences économiques de l'Université de Bourgogne, Dijon – 2007*.

(2) *Conseil des prélèvements obligatoires* - Entreprises et "niches" fiscales et sociales - Des dispositifs dérogatoires nombreux - octobre 2010.

– **des critères socio-économiques**, évalués eux aussi au niveau des cantons ou des arrondissements. Une fois qu'un des critères démographiques est satisfait, la commune doit répondre à, au moins, un des trois critères socio-économiques suivants :

- avoir connu une perte de population ;
- ou bien avoir connu une perte de population active ;
- ou bien avoir un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale (soit supérieur à 8,3 % de l'ensemble de la population active).

Les communes appartenant à un canton et, le cas échéant, à un arrondissement dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 hab/km² sont classées en ZRR sans devoir répondre à un critère socio-économique.

- **un critère institutionnel** : la commune doit :
- appartenir à un EPCI à fiscalité propre ;
- afin d'inciter à l'intercommunalité, les communes qui se regroupent ou qui se rapprochent d'un EPCI existant permettent à l'ensemble de l'EPCI de bénéficier de leur classement en ZRR si elles représentent plus de 50 % de la population de celui-ci. *A contrario*, elles conservent le bénéfice de leur classement en ZRR à titre individuel si elles satisfont aux critères sans représenter 50 % de la population de l'EPCI.

b) L'évolution du zonage

Pour mémoire, l'arrêté du 30 décembre 2005 (n° 2005-1435 du 21 novembre 2005) a abrogé le décret du 14 février 1996 en renvoyant à un arrêté qui révisé, **chaque année**, la liste précise des zones concernées, en fonction des créations, suppressions et modifications de périmètre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre constatées au 31 décembre de l'année précédente. Sur cette base, deux arrêtés (du 30 décembre 2005 et du 6 juin 2006) ont précisé la liste des communes classées en ZRR à compter du 1^{er} janvier 2006. Un troisième arrêté du 23 juillet 2007 est venu compléter cette liste en y ajoutant d'autres communes, ce classement prenant effet au 1^{er} janvier 2007.

En 2007, 13 629 communes sont classées en ZRR (**12 018 à titre permanent**).

Le dernier **arrêté applicable date du 9 avril 2009**. La carte des zones de revitalisation rurale qui en résulte est présentée en annexe 1.

Les tableaux suivants illustrent la place des ZRR dans l'espace rural au niveau national :

LA PLACE DES ZRR SUR LE TERRITOIRE NATIONAL EN 2009

En nombre de communes				
Typologie	Espace urbain	Espace rural	DOM	Total
ZRR	2 544	9 918	18	12 480
hors ZRR	15 491	8 616	94	24 201
Total	18 035	18 534	112	36 681

En nombre d'habitants				
Typologie	Espace urbain	Espace rural	DOM	Total
ZRR	1 308 258	3 807 881	176 750	5 292 889
hors ZRR	49 028 419	7 254 983	1 609 634	57 893 036
Total	50 336 677	11 062 864	1 786 384	63 185 925

Répartition par type d'espace, en nombre d'habitants				
Typologie	Espace urbain	Espace rural	DOM	Total
ZRR	2,6 %	34,4 %	9,9 %	8,4 %
hors ZRR	97,4 %	65,6 %	90,1 %	91,6 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Lecture : 2,6 % de la population de l'espace urbain est classée en ZRR en 2009.

Répartition par type d'espace, en nombre de communes				
Typologie	Espace urbain	Espace rural	DOM	Total
ZRR	14,1 %	53,5 %	16,1 %	34,0 %
hors ZRR	85,9 %	46,5 %	83,9 %	66,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Lecture : 14,1 % des communes de l'espace urbain sont classées en ZRR en 2009.

Au 1^{er} janvier 2009, le nombre de communes classées en ZRR est de 12 480, soit un tiers des communes, celles-ci représentant 8,4 % de la population française (5 millions d'habitants).

La combinaison de critères démographiques, économiques et institutionnels fait que le zonage de revitalisation rurale ainsi défini ne fait pas l'objet de critiques majeures de la part des acteurs économiques, qui apparaît au contraire comme étant large et consensuel ⁽¹⁾.

L'introduction en 2005 du critère obligatoire d'adhésion à un EPCI a fiscalité propre a été décidée pour encourager les dernières communes restant à l'écart du fait intercommunal à rejoindre une communauté. À ce titre, les chiffres montrent une réelle progression : au 1^{er} janvier 2010, 917 communes de l'espace rural n'appartiennent pas encore à un EPCI, soit 5 % des communes de l'espace rural. Elles étaient 1 301 dans ce cas-là au 1^{er} janvier 2009 (soit 7 %).

Néanmoins, il résulte de l'application des critères, plusieurs défauts qui méritent d'être soulignés :

- en premier lieu, elle aboutit à un **zonage émietté** dans un nombre important de départements, ce qui nuit à la dynamique d'ensemble du dispositif. Celui-ci s'apparente en effet plutôt comme un outil de soutien qu'un réel outil d'attractivité ;

(1) Selon le rapport précité.

– en second lieu, la faiblesse de la densité démographique n'est pas forcément synonyme de situation de pauvreté. Il en résulte donc un **manque d'homogénéité** dans le zonage, dans la mesure où les perspectives de développement économique des territoires situés en ZRR peuvent être très variables⁽¹⁾.

Pour mettre en évidence ces écarts dans la dynamique de développement, l'annexe II propose le résultat de la superposition de la carte des « trois France rurales »⁽²⁾ avec celle du zonage tel que défini en 2009.

Ce croisement de données montre que les enjeux ne sont pas les mêmes pour tous les territoires classés en ZRR et que le soutien apporté par les pouvoirs publics a besoin d'être adapté.

Le Premier ministre a donc confié le soin au ministère de l'espace rural d'identifier de nouveaux critères, avec pour objectif de concentrer le soutien de l'État aux territoires qui en ont le plus besoin. La DATAR continue actuellement de conduire des travaux de simulation.

Elle procède actuellement à des études pour préciser les seuils de ces futurs critères et le choix de l'échelle territoriale retenue. Le classement en ZRR pourrait en effet concerner les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et non plus les communes individuellement.

Pourraient être classées en ZRR, les EPCI qui répondraient à la combinaison des critères suivants : un caractère rural, un faible dynamisme démographique, un faible dynamisme économique alliés à une faiblesse des revenus.

D.– LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

Facteur décisif d'aménagement et de développement des territoires, le déploiement de l'Internet haut débit et très haut débit s'inscrit dans les priorités du Gouvernement.

Dans le cadre du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010, le ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire, a annoncé un plan d'ensemble sur l'aménagement numérique du territoire.

Ce plan illustre la priorité donnée à la lutte contre la fracture numérique et vise à permettre à tous les Français et à tous les territoires de relever le défi de l'innovation, de la croissance et de l'emploi durables.

(1) *Idem*, page 17.

(2) Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire - DATAR - page 14 : « On distingue au moins « trois France rurales » : les campagnes périurbaines, les territoires à économie résidentielle et touristique et les zones en déséquilibre démographique conduisant au déclin ». Carte page 53.

L'objectif à terme est de parvenir à une couverture de 100 % des foyers en 2025, avec un objectif intermédiaire de couverture de 70 % dans dix ans.

Pour parfaire la couverture du territoire en NTIC (nouvelles technologies de l'information et de la communication), le Gouvernement organise ces actions en deux volets : le premier consiste à prendre toutes les mesures permettant d'améliorer la situation existante (en terme de couverture en téléphonie mobile et en accès à l'Internet au haut débit), le second projette déjà la France dans l'accès à l'Internet au très débit.

1.– Parvenir à une couverture complète du territoire en téléphonie mobile

La couverture numérique haut débit et téléphonie mobile a progressé de manière spectaculaire ces dernières années. Toutefois, les réseaux, notamment mobiles, ne sont pas encore équitablement répartis sur le territoire. Les départements les plus ruraux sont ceux qui concentrent la plus grande partie des zones blanches (aucun opérateur) et des zones grises (couverture pour un ou deux opérateurs).

Aussi, l'État a pris l'engagement d'achever, d'ici fin 2011, **la couverture de toutes les zones blanches de la téléphonie mobile**, qui concernent encore au total 3 328 communes : 2 964 identifiées par un premier recensement effectué en 2003, auxquelles s'ajoutent 364 supplémentaires recensées en 2008.

Au 30 juin 2010, sur les 2 964 communes, 98 % sont désormais couvertes, dont 57 % sous maîtrise d'ouvrage des collectivités (phase 1)⁽¹⁾, et 43 % sous la responsabilité des opérateurs (phase 2).

Au 30 septembre 2010, il reste encore à couvrir 401 communes.

Par ailleurs, concernant les zones grises, soit environ 5 000 communes, l'ARCEP a proposé aux opérateurs d'établir une feuille de route dans le but de couvrir l'ensemble des zones grises, avec au moins deux offres de services, d'ici fin 2013.

(1) Le plan de couverture des zones blanches signé en 2003 entre les opérateurs et l'État, visait à couvrir les centres bourgs des communes n'ayant pas accès au GSM et prévoyait une couverture de 99 % de la population métropolitaine. Il était censé se terminer en 2007. Ce programme de couverture se décompose en deux phases :

- la phase 1, financée par l'État (1) et visant à couvrir environ 1 800 communes avec 1 250 sites ;
- la phase 2, entièrement financée par les opérateurs et visant à couvrir 1 200 communes avec environ 930 sites.

2.– Favoriser la montée en débit des territoires

Selon l'ARCEP, à la fin du premier semestre 2010, 98,5 % de la population française est éligible à l'Internet haut débit (ADSL) et **430 000 foyers restent encore non couverts pour des raisons techniques.**

Pour ces foyers situés en zone blanche, les initiatives en cours des collectivités locales, soutenues par l'État (via le FNADT) et l'Europe (via les crédits du FEDER) dans le cadre des politiques contractuelles régionales, devraient permettre d'apporter un accès au haut débit à 130 000 d'entre eux. Il restera donc 300 000 foyers ne disposant que d'un accès haut débit par satellite.

Autres constats : 80 % de la population est dégroupée et peut bénéficier d'offres ADSL concurrentielles. 20 % de la population, située pour l'essentiel dans les territoires ruraux, est située en zone grise ADSL.

Pour parfaire la couverture de ces zones rurales, le Gouvernement a lancé début 2010 un appel à projets intitulé « **haut débit dans les zones rurales** », doté de 30 millions d'euros du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au titre du plan de relance européen.

Au final, **34 projets** sur les 61 présentés ont été retenus. Les subventions accordées s'échelonnent entre 276 000 euros (Savoie) et 1,2 million d'euros (Guadeloupe, Martinique et Guyane).

Des actions complémentaires sont également engagées dans le cadre du **plan national de déploiement du très haut débit**, avec une enveloppe dédiée de 250 millions d'euros, et l'établissement des schémas directeurs d'aménagement numériques, dont la réalisation conditionne le soutien financier de l'État, via le Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT), pour un montant de 6 millions d'euros sur la période 2010-2012 (cf. *infra*).

Enfin, certaines des décisions prises dans le cadre du plan « **France numérique 2012** » initié en 2008 deviennent opérationnelles cette année. Parmi celles-ci, une était emblématique. Elle prévoyait que « *chaque Français, où qu'il habite, bénéficierait avant 2010 d'un droit d'accès Internet haut débit à un tarif abordable, de l'ordre de 35 euros par mois, équipements d'accès inclus* ».

Début septembre, le Gouvernement a annoncé la labellisation de quatre premières offres « **haut débit pour tous** ». Ces offres, qui répondent à des critères spécifiques, sont destinées aux foyers situés dans les zones rurales sous-équipées. Ces offres labellisées sont celles de NordNet, Vivéole, SHD (avec SFR), et Connexion Verte.

3.– Préparer l’avenir : éviter la fracture numérique dans l’accès au très haut débit

● Pour faire de la France un **leader en matière de très haut débit** et éviter que ne survienne une nouvelle fracture numérique comme celle observée pour le haut débit, le Gouvernement a lancé une réflexion sur la nature et les moyens de son soutien au déploiement du très haut débit sur l’ensemble du territoire national et sur la répartition des compétences et des investissements entre les différentes parties prenantes (État, opérateurs, collectivités territoriales).

Ce temps de réflexion était indispensable compte tenu de l’importance des investissements à réaliser (40 milliards d’euros selon les estimations disponibles)⁽¹⁾ et des difficultés opérationnelles prévisibles. En effet, sur un plan technique, la seule solution reconnue pérenne est la desserte en **fibre optique** des foyers (*Fiber to the home* – FTTH) ou au moins des bâtiments (FTTB). Mais c’est une solution plus ou moins coûteuse et donc rentable selon les territoires.

Aussi, depuis 2009, le Gouvernement a réglementé le déploiement de cette fibre en découpant le territoire national en trois zones :

– **zone I** : zone la plus dense, elle concerne 5 millions de foyers répartis sur environ 150 communes. Les différents acteurs privés sont autorisés à investir chacun dans leur boucle locale en fibre optique et ont pour obligation de mutualiser la partie terminale, généralement située dans les immeubles. Dès la fin de l’année 2009, en application de la loi de modernisation de l’économie (LME)⁽²⁾, l’ARCEP a fixé les modalités de déploiement de la fibre optique dans ces zones.

Les opérateurs ont lancé les premiers appels au co-investissement en juin 2010, portant sur 84 communes, et permettant de raccorder au cours de l’année qui vient 800 000 foyers, qui s’ajouteront aux 860 000 déjà raccordés.

– **zone II** : zone moyennement dense, dans laquelle les acteurs privés sont appelés à coopérer afin de mutualiser les investissements ;

– **zone III** : zone peu dense du territoire, sa rentabilité est trop faible pour permettre un déploiement par les seuls opérateurs privés et une intervention publique sous forme de subventions est nécessaire.

● L’État a fait le choix de porter son effort financier sur les **zones peu et moyennement denses** . Sur les **35 milliards d’euros** prévus par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 mettant en œuvre le programme dit des « **investissements d’avenir** », l’État a décidé de consacrer **4,5 milliards d’euros pour le développement de l’économie numérique** , et de répartir cette enveloppe entre les deux actions suivantes⁽³⁾ :

(1) Un rapport du cabinet IDATE de 2009 chiffre l’investissement nécessaire à 40 milliards (10 milliards en zone urbaine et 30 milliards pour le reste du territoire).

(2) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie.

(3) Par ailleurs, au sein de ce programme, un volet réseaux électriques intelligents, doté d’une enveloppe de 250 millions d’euros, sera mis en œuvre directement par l’ADEME.

– **2 milliards d’euros** sont consacrés au déploiement des nouveaux réseaux très haut débit sur l’ensemble du territoire national ;

– **2,25 milliards d’euros** sont consacrés au soutien aux usages, aux services et aux contenus numériques innovants.

La mise en œuvre de la première action s’appuie sur le **programme national de déploiement du très haut débit** présenté en juin 2010, et entré dans sa phase opérationnelle dès le mois d’août avec le lancement de ses deux volets, l’appel à projets pilotes et l’appel à manifestations d’intention d’investissement.

Le premier volet, **l’appel à projets pilotes**, s’adresse aux collectivités en partenariat avec les opérateurs. Seuls **cinq projets** seront sélectionnés. Ils devront concerner des zones à faible et moyenne densité et être représentatifs du territoire français. Ce retour d’expérience permettra d’identifier les bonnes pratiques et de les appliquer à l’échelle nationale.

Le deuxième volet concerne **l’appel à manifestations d’intention d’investissement**. Les opérateurs et collectivités sont appelés à faire connaître, avant le 31 janvier 2011, leurs projets de déploiement de réseaux à très haut débit dans les zones ne nécessitant pas d’aides publiques mais n’étant pas très densément peuplées. Cet appel à manifestations d’intention d’investissement permettra d’établir une première cartographie prévisionnelle du très haut débit à l’horizon 2015.

• Les guichets de financement seront ouverts au 1^{er} semestre 2011.
L’intensité de l’intervention publique est différente selon la densité des territoires :

– le premier (guichet A) est destiné uniquement aux opérateurs, sous forme de prêts non bonifiés de longue maturité, à hauteur **d’1 milliard d’euros** et concerne la couverture des zones de densité moyenne ;

– le deuxième (guichet B) s’adresse aux projets d’aménagement numérique des collectivités territoriales s’inscrivant en complémentarité avec ceux des opérateurs, situés dans les zones peu denses, et prend la forme d’un cofinancement de l’État (via des subventions), à hauteur de **750 millions d’euros** ;

– le troisième (guichet C), à hauteur de **250 millions d’euros**, est prévu pour soutenir des **projets complémentaires** susceptibles de couvrir les zones les moins denses où le déploiement d’une nouvelle boucle locale n’est pas envisageable à moyen terme. Il s’agit de financer le recours aux **technologies alternatives à la fibre optique** (satellite, NRA-ZO : nœud de raccordement d’abonnés en zone d’ombre ADSL, etc.) sous la forme de subventions ou de prises de participation pour bâtir le partenariat public privé.

À ce sujet, **le Rapporteur spécial aimerait insister sur la nécessité de revaloriser l'offre d'accès à l'Internet par satellite.** En effet, il a pu constater au cours des derniers mois combien celle-ci souffrait d'une image dégradée auprès des populations concernées. Or, il ne faut pas ignorer que pour un certain nombre de territoires, seule l'offre satellitaire permettra, à court-moyen terme, à leurs habitants d'avoir accès à l'Internet dans de bonnes conditions. Il est donc indispensable que cette offre ne soit pas considérée comme un pis aller, mais bien comme **la meilleure technologie disponible pour des territoires aux caractéristiques géographiques spécifiques.**

L'opérateur financier est le **Fonds national pour la société numérique (FSN)**. Sa gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations dans les conditions définies par la convention signée avec l'État le 21 juillet 2010⁽¹⁾. Sa gouvernance stratégique est assurée par le Premier ministre via le Commissaire général à l'investissement, en association avec la Secrétaire d'État à la prospective et au développement de l'économie numérique et l'ensemble des ministères partenaires.

Le **Fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT)**, créé par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique⁽²⁾, est alimenté avec les fonds du FSN, en fonction des besoins. Comme première dotation, il doit recevoir les 750 millions prévus pour financer les opérations de cofinancement (guichet B).

La question de son alimentation régulière et pérenne n'est pas encore tranchée à l'heure de publication du présent rapport.

Sur ce sujet, le sénateur Hervé Maurey a été chargé par le Premier ministre de faire des propositions, qu'il a présentées dans son rapport rendu le 27 octobre 2010⁽³⁾. Il y recommande de créer une « contribution de solidarité numérique » de 0,75 euro par mois sur les abonnements à Internet et de téléphonie mobile, ainsi qu'une taxe de 2 % sur les téléviseurs et les consoles de jeux. À partir d'un coût global révisé estimé à 23,5 milliards d'euros et une participation de l'État de 12,9 milliards d'euros, il répartit l'effort financier annuel entre l'État et les collectivités territoriales respectivement à hauteur de 660 millions d'euros et 200 millions d'euros.

(1) Convention du 2 septembre 2010 signée entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations relative au programme d'investissements d'avenir (action « développement de l'économie numérique ») – J.O. du 4 septembre 2010.

(2) Dite loi « Pintat » du nom du sénateur qui en est à l'initiative.

(3) [http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/10.26_Rapport - Reussir le déploiement du tres haut debit.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/10.26_Rapport_-_Reussir_le_deploiement_du_tres_haut_debit.pdf)

4.– Réussir le basculement de la télévision analogique vers le tout numérique

a) Le calendrier

D'ici à fin novembre 2011, la diffusion de la télévision par voie hertzienne analogique va s'arrêter pour être remplacée par la diffusion hertzienne numérique (la télévision numérique terrestre).

Aujourd'hui, plus de 89 % des foyers métropolitains peuvent recevoir la TNT. L'objectif du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), conformément à la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, est de couvrir 95 % de la population le 30 novembre 2011 tout en veillant à l'équité territoriale.

D'ici là, la diffusion analogique s'arrêtera progressivement, région par région, conformément au calendrier prévu par la révision du schéma national d'arrêt de la diffusion analogique ⁽¹⁾, approuvé par le Premier ministre le 23 juillet 2009 et rappelé ci-après.

SCHÉMA D'EXTENSION DE LA COUVERTURE DE LA TNT

	Population couverte (en %)	Minimum de couverture par département (en %)
Fin 2008	89	75
Fin 2009	92	85
Fin 2010	93	89
Fin 2011	95	91

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Après trois opérations pilotes réalisées en 2009, l'Alsace a été la première région à basculer dans le tout numérique. Au total, 10 régions sur 24 ⁽²⁾ doivent passer au tout numérique en 2010.

Début février 2011, ce seront ainsi près de 26,8 millions de personnes, soit près de la moitié de la population, qui seront passées au « tout numérique » en France métropolitaine.

b) Les aides destinées à faciliter le passage au tout numérique

Mis en place par le décret n° 2007-957 du 15 mai 2007, le **fonds d'accompagnement du numérique** avait, à l'origine, pour seule vocation de faciliter le déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT) et l'extinction de la diffusion analogique dans les zones frontalières.

(1) Article 99 de la loi modifiée du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication.

(2) Les limites géographiques des régions ne correspondent pas aux frontières administratives mais aux limites des zones de réception des programmes régionaux de la chaîne France 3.

Ce fonds, qui devait s'éteindre le 15 mai 2010, est prolongé pour une durée de trois ans ⁽¹⁾ et pourra donc être mobilisé jusqu'au 15 mai 2013. Il permet de financer les aides prévues pour accompagner le basculement. Celles-ci, d'un montant variant entre 25 et 250 euros, peuvent être demandées au groupement France Télé Numérique qui en est le gestionnaire. La demande doit être adressée dans le délai de six mois après l'arrêt de la diffusion par voie hertzienne terrestre en mode analogique et est limitée à une seule par foyer, indépendamment du nombre d'appareils récepteurs de télévision détenus.

Elles sont de deux ordres :

– la première ⁽²⁾ a été créée pour faciliter le passage des ménages modestes à la télévision hertzienne analogique à la TNT en soutenant l'acquisition de l'adaptateur et/ou l'adaptation de l'antenne ;

– une nouvelle aide ⁽³⁾ a été créée en août 2010 pour permettre de financer la continuité de la réception gratuite des services de télévision. Elle couvre tout ou partie de frais engagés par les foyers pour accéder à l'offre d'un distributeur de services ou d'un opérateur de réseau satellitaire qui propose la reprise des services en cause.

E.– LES ACTIONS AU SERVICE DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS

1.– Le lancement du partenariat « + de services au public »

En 2009, le bilan de l'application de la Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural, signée en 2006 entre l'État et quinze opérateurs (la SNCF, l'Office national des forêts, la Caisse nationale d'assurance maladie...) a mis en avant des résultats mitigés.

Pour relancer la dynamique de l'offre de services publics, le ministre a signé un nouvel accord le 28 septembre, intitulé « + **de services au public** », avec neuf opérateurs (EDF, GDF Suez, La Poste, la SNCF, Pôle emploi, l'Assurance maladie, la CNAF, MSA, la CNAV), la Caisse des dépôts et consignations ainsi que l'Union nationale des points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) par lequel ils s'engagent à multiplier les points d'accueil dans les zones rurales et à trouver des solutions innovantes pour démultiplier l'offre de services accessibles dans des lieux uniques.

(1) Décret n° 2010-327 du 22 mars 2010 modifiant le décret n° 2007-957 du 15 mai 2007 relatif au fonds d'accompagnement du numérique.

(2) Décret n° 2009-1670 du 28 décembre 2009 relatif à l'aide aux téléspectateurs permettant la continuité de la réception des services de télévision en clair diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique.

(3) Décret n° 2010-993 du 26 août 2010 relatif à l'aide aux téléspectateurs permettant la continuité de la réception des services de télévision en clair diffusés par voie hertzienne terrestre en mode analogique dans les zones où celle-ci ne peut être assurée par voie hertzienne terrestre en mode numérique.

Cet accord prévoit ainsi de créer **60 nouveaux lieux d'accueil et de compléter l'offre de services existante dans 300 autres sites**. Le principe de base de cet accord est la **mutualisation** : il s'agit de profiter des structures déjà en place pour offrir des services et ce, à un coût abordable pour les opérateurs. Ainsi, il sera possible d'acheter des billets TER dans 100 relais-postes commerçants, d'avoir accès dans une mairie à un visio-guichet permettant d'entrer en relation avec un conseiller de Pôle emploi ou de la CAF, ou encore de payer ses factures EDF ou GDF Suez dans n'importe quel bureau de poste.

Les expérimentations seront menées dans 23 régions (ont été retenus un département par région et un à la Réunion). Elles seront basées sur **des contrats de présence départementaux**, signés entre les collectivités, la Caisse des dépôts, l'État et les opérateurs, qui devraient être mis en œuvre au début de l'année 2011. L'État participe au financement de cette opération à hauteur de 15 millions d'euros.

La Poste, forte de son réseau de 17 000 points de contact (dont 4 000 agences postales communales et 1 700 relais-postes commerçant) est amenée à jouer un rôle pivot dans ce dispositif.

2.– La Poste et son réseau

Jusqu'à-là établissement public industriel et commercial, La Poste est devenue une société anonyme à capitaux publics⁽¹⁾ depuis le 1^{er} mars 2010. Un changement de statut nécessaire pour lui permettre de s'adapter à l'ouverture à la concurrence totale du marché du courrier en 2011 et de renforcer ses fonds propres à hauteur de 2,7 milliards d'euros (1,2 milliard à la charge de l'État et 1,5 milliard venant de la Caisse des dépôts).

Pour autant ce changement de statut n'a modifié en rien ses missions d'intérêt général. **Le Rapporteur spécial rappelle que la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a posé le principe de la participation de La Poste à l'aménagement du territoire au moyen de son réseau de points de contact** (en complément de ses autres missions qui sont le service universel du courrier et du colis, le transport et de la distribution de la presse et l'accessibilité bancaire).

La règle d'accessibilité au titre de l'aménagement du territoire fixée dans l'article 6 de la loi précitée stipule que *« sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d'un département ne peut se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste »*.

(1) Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

La Poste respecte cette norme d'accessibilité dans la plupart des départements par la présence d'un réseau de plus de 17 000 points de contact : celui-ci est constitué, en 2010, de 5 000 Agences postales communales (APC), 1 500 Relais poste commerçant (RPC) et 10 500 bureaux de poste, au sens classique du terme.

Le coût de cette mission d'aménagement du territoire est financé par le **Fonds postal national de péréquation territoriale**, dont les règles et les clés de répartition sont élaborées par l'Observatoire national de la présence postale, créé en 2008. L'ensemble du dispositif est encadré par un **contrat tripartite**, signé entre l'État, La Poste et l'Association des maires de France (AMF), qui fixe notamment le montant du fonds de péréquation. Pour la période 2008-2010, ce fonds était financé, à hauteur moyenne de 135 millions d'euros chaque année, par un abattement de taxe professionnelle, accordé à La Poste au titre de sa mission d'aménagement du territoire.

La loi du 9 février 2010 prévoit à son article 4 qu'« *à partir de l'exercice 2011, le taux des abattements est fixé, dans la limite de 95 %, de manière à ce que le produit de ces abattements contribue au financement du coût du maillage territorial complémentaire de La Poste tel qu'il est évalué par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* ».

Le nouveau contrat tripartite pour la période 2011-2013 doit être conclu d'ici la fin de l'année. Le Gouvernement a déjà annoncé un **renforcement des moyens alloués au Fonds postal de péréquation** dont la dotation passera de 135 millions d'euros à un montant prévisionnel de **170 millions d'euros par an**.

IV.- POURSUIVRE LES POLITIQUES CONTRACTUALISÉES

A.- LE BILAN DES CONTRATS DE PLAN 2000-2006

1.- L'état d'avancement de la programmation des crédits de l'État à fin 2009

Le montant des engagements de l'État dans les **contrats de plan État-régions (CPER) pour la période 2000-2006** s'élève à 19,5 milliards d'euros (18,9 milliards d'euros pour les contrats régionaux et 600 millions d'euros pour les programmes interrégionaux, c'est-à-dire les plans fleuves et les contrats de massifs).

En 2007, le Gouvernement a fait un effort substantiel pour respecter les engagements financiers pris au titre des contrats de plan 2000-2006 et permettre leur clôture dans les délais prévus. À ce titre, plusieurs initiatives ont été prises :

– la mobilisation de crédits de paiement supplémentaires du FNADT dès la fin de l’année 2006 ;

– la prolongation d’une année des possibilités d’engagement dans le cadre des contrats de pays ou d’agglomérations du volet territorial ;

– le principe de réalisation à 100 % des engagements financiers, sans limitation de durée, dans le domaine routier.

Fin 2009, le bilan national des CPER 2000-2006 s’établit de la façon suivante :

– 16,4 milliards d’euros ont été délégués, soit un taux de 84 % ;

– 14,8 milliards d’euros ont été engagés, soit un taux de 76,2 % ;

– le taux de paiement sur crédits engagés atteint un total de 12 milliards d’euros, soit un taux de 80,8 %.

2.– L’état d’avancement du volet routier

Au sein de l’enveloppe globale de 19,5 milliards d’euros, le **volet routier**, premier poste de dépenses des contrats programmés pour 2000-2006, représente plus de **4,4 milliards d’euros** (22 %).

En 2007, parmi les mesures prises par le Gouvernement pour respecter les engagements pris au titre de ces contrats de plan figure le principe de réalisation à 100 % de ce volet routier ⁽¹⁾.

Fin septembre 2010, le bilan s’établit de la façon suivante :

– taux de délégation : 92,1 %, un niveau supérieur à la moyenne nationale tous secteurs confondus (84 %) ;

– taux d’engagement : 83,1 %, taux est également supérieur à la moyenne nationale tous secteurs confondus (76,2 %) ;

– taux de paiement sur crédits engagés : 87,3 %, soit 3,1 milliards d’euros (72,4 % des montants initialement inscrits).

Ces taux sont également supérieurs à la moyenne nationale et sont encore sous-estimés du fait de la non intégration de près de 18 % du montant du volet territorial, 4 régions (Auvergne, Guyane, Nord-Pas-de-Calais et PACA) et deux inter régions (conventions interrégionales de Massif Central et de massif des Alpes) n’ayant pas répondu à la requête de bilan de clôture de fin 2009.

(1) La prolongation du volet routier s’effectue hors CPER dans le cadre des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) qui couvrent la période 2009-2014.

B.– LA POURSUITE DES CONTRATS DE PROJETS 2007-2013

1.– Le rappel du cadre réglementaire et financier

Le Gouvernement a décidé, lors du CIIACT du 6 mars 2006, de lancer une nouvelle génération de contrats pour la période 2007-2013, dénommés « **contrats de projets État-régions** » (CPIR) en tirant les enseignements de l'exécution de la précédente génération. Les principes suivants ont donc été retenus : une définition des objectifs plus claire, des contenus plus resserrés, des projets mieux étudiés, un partenariat plus efficace pour une meilleure garantie du respect des engagements.

Le **caractère stratégique** des nouveaux contrats s'inscrit dans les orientations fixées par les conseils européens de **Lisbonne et de Göteborg en faveur de l'innovation et du développement durable**, qui doivent également structurer les programmes opérationnels (PO) européens sur la période 2007-2013. Il se traduit de ce fait par le resserrement des champs d'action autour de trois objectifs qui sont la promotion de la compétitivité et de l'attractivité des territoires, la prise en compte de la dimension environnementale du développement durable et la contribution à la cohésion sociale et territoriale.

Le Gouvernement a décidé de ne pas reconduire un volet relatif aux investissements routiers, mais a maintenu l'existence d'un **volet territorial** destiné à financer des projets à un niveau infrarégional.

La **programmation globale** porte sur 26 contrats régionaux et 10 contrats interrégionaux, donc 5 pour les massifs et 5 pour la gestion des bassins fluviaux.

Le **montant total des crédits s'élève à 29,3 milliards d'euros**, financé à hauteur de 15,4 milliards d'euros par les régions (52,2 %) et 1,3 milliard d'euros par les autres collectivités signataires (0,4 %). La part de l'État s'élève à 12,7 milliards d'euros (43,2 %). L'état récapitulatif des engagements financiers par région figure en annexe n° 3 du présent rapport spécial.

2.– L'état d'avancement de la programmation globale

a) Des niveaux d'engagement des crédits conformes à la prévision

● L'annexe n° 4 présente l'état d'avancement de la programmation des contrats de projets État-régions pour la part des crédits de l'État sur la période 2007-2010. Il met en évidence la progression suivante (en autorisations d'engagement) :

– fin 2007, le taux de programmation est de **10,2 %**, un niveau sensiblement inférieur au taux annuel théorique de 14,3 %, qui s'explique largement par le fait que 2007 était l'année de démarrage de la programmation,

– fin 2008, le taux de programmation est de **11,4 %**, en légère accélération par rapport à 2007, portant le taux cumulé pour les deux premières années d'exécution à **21,6 %** (pour un taux théorique de 28,5 %),

– fin 2009, le taux de programmation est **16,6 %**, un niveau encore en progression par rapport aux deux années précédentes. Cette accélération rend compte de l'impact des crédits supplémentaires versés **dans le cadre du plan de relance de l'économie, à hauteur de 418 millions d'euros**. Le taux d'avancement cumulé 2007-2009 est de **38,2 %** (pour un taux théorique de 42,9 %),

– pour la fin de l'année 2010, les prévisions annoncent un taux de programmation de **13,3 %**, un niveau plus élevé qu'en 2007 et 2008 (années de programmation sans dotations exceptionnelles de crédits), montrant que **la programmation se poursuit à un rythme normal**. Le taux prévisionnel cumulé sur la période 2007-2010 est de **51,5 %** (pour un taux théorique de 57,1 %).

• L'annexe n° 5 ci-après présente l'état d'avancement des autorisations d'engagement des crédits de l'État **par thématique** pour la période 2007– 2010.

Elle met en évidence des taux d'avancement satisfaisants pour le secteur des transports (54,2 %), de l'écologie (53,4 %), de l'agriculture (51,1 %) et de l'enseignement supérieur (49,4 %), des secteurs qui se rapprochent de l'objectif théorique de 57,1 % et qui en valeur pèsent significativement sur le taux d'avancement global de la programmation.

Il montre également **le retard par rapport à la moyenne nationale** pris par le secteur de l'outre-mer (38,8 %) et de l'aménagement du territoire (45,3 %).

Pour 2011, la dotation du programme au titre des contrats de projets en autorisations d'engagement s'élève à 121 millions d'euros, un niveau en retrait par rapport aux prévisions de la programmation (177 millions d'euros). La dotation en crédits de paiement est de 154,5 millions d'euros, dont 26,8 % (contre 14 % en 2010) sont destinés à couvrir des engagements de la période 2000-2006.

La part de crédits de paiement sur engagements à couvrir après 2011 s'élève à 454,6 millions d'euros.

L'état des prévisions d'avancement de la programmation **par région** à la fin de l'année 2010 fait apparaître que 13 d'entre elles se situent au-dessus de la moyenne nationale de 51,5 %, 8 sont à un niveau très proche et 4 sont à un niveau nettement inférieur (Champagne-Ardenne, 42,3 %, Corse, 43,1 %, Basse-Normandie, 43,7 % et la Martinique, 38,9 %).

b) La prévision d'une révision à mi-parcours de faible ampleur

La circulaire n° 5213/SG du Premier ministre du 25 avril 2007, relative à la gestion et au suivi des CPER 2007-2013, l'avancement des CPER prévoit que : *« Les opérations programmées sur PRESAGE figurant dans l'état prévisionnel mais n'ayant fait l'objet d'aucun engagement comptable dans les 18 mois suivants leur programmation seront normalement déprogrammées. »*

Dans la perspective de cette révision à mi-parcours des CPER destinée à utiliser de façon optimale les crédits, une enquête a été réalisée à la fin de l'année

2009 auprès des préfets de régions, pour estimer le montant des redéploiements envisagés. Au total, seulement 30 à 40 opérations pourraient faire l'objet d'un abandon ou d'un redéploiement, pour des montants non encore estimés à la date de rédaction du présent rapport.

3.– Le volet territorial avance à un niveau satisfaisant

Au 1^{er} septembre 2010, **298 conventions ont été signées pour un montant total de 1,7 milliard d'euros.**

VENTILATION DES CONVENTIONS PAR TYPE DE TERRITOIRE

(en milliers d'euros)

	Pays	Communauté d'agglomération	Parc Naturel Régional	Communauté de communes	Conseil général	Autres *	TOTAL
	162	48	12	15	36	25	298
	54 %	16 %	4 %	5 %	12 %	8 %	100 %
Financements	272,7	523,1	7 304,1	10,7	439	464	1 716,9
Part relative	16 %	31 %	0 %	1 %	26 %	27 %	100 %

* Communes, Associations, syndicats, ADEME, Agences de l'Eau, Contrats uniques Pays-Agglos (en Bourgogne).

Source : DATAR.

On constate que les conventions sont majoritairement signées avec les pays (54 %) mais qu'elles ne concentrent que 16 % des engagements. En revanche, seulement 48 conventions signées avec les communautés d'agglomérations totalisent 31 % des engagements.

Cette forte implication des pays s'explique par la vocation du volet territorial qui est d'établir un équilibre durable entre zones rurales et zones urbaines dans le cadre d'un développement intégré, et l'importance des crédits attribués aux conventions avec les agglomérations, près de deux fois supérieurs à celui des conventions avec les pays, s'explique notamment par la différence d'envergure des projets menés par ces deux types de territoires de projets.

VENTILATION DES CRÉDITS PROGRAMMÉS PAR FINANCEUR

(en milliers d'euros)

Régions	Conseils régionaux	État	FNADT	Programme 157 (Handicap et dépendance)	ADEME	Agences de l'eau
Aquitaine	0	11 734	0	11 734		
Auvergne	47 100	47 133	35 000	4 433		
Bretagne	34 650	44 221	41 650	9 571		
Bourgogne	92 500	36 486	30 200	5 286		
Centre	76 518	74 518	41 500	10 718	5 000	12 500
Champagne Ardenne	16 944	13 805	8 800	4 005		
Corse	4 000	4 000	4 000			
Franche Comté	31 700	31 700	31 700			
Languedoc Roussillon	178 350	170 560	29 910	7 120	20 000	40 000
Limousin	30 800	30 800	30 800			
Lorraine	31 000	31 000	31 000			
Midi Pyrénées	73 800	41 848	24 000	9 248	5 500	6 700
Basse Normandie	36 000	36 000	36 000			
Pays de la Loire	81 860	79 077	20 300	14 742		
Picardie	26 130	29 632	24 200	5 432		
Poitou Charente	28 517	30 083	21 000	5 583		
PACA	135 182	139 230	46 500	16 386		
Rhône Alpes	480 000	67 160	31 300	16 110		
Guadeloupe	1 000	11 322	1 000			
Nord Pas de Calais	91 000	55 646	27 000	14 307	10 500	
Total	1 497 051	985 955	515 860	134 675	41 000	59 200

Source : DATAR.

Pour l'État, le FNADT et le programme *Handicap et dépendances* sont les deux principales sources de financement des volets territoriaux : ils représentent plus de 650 millions d'euros, soit 66 % des crédits contractualisés par l'État dans les volets territoriaux (52 % pour le FNADT et 14 % pour le programme 157).

Pour la part du **FNADT**, **42 %** des crédits sont programmés au 1^{er} août 2010, ce qui représente un avancement très satisfaisant pour trois années de programmation (taux théorique : 42,8 %) ⁽¹⁾. Ce taux atteint 47,5 % au 1^{er} septembre 2010 pour la part du programme *Handicap et dépendances*.

(1) Les volets territoriaux ont démarré en 2008, et non 2007 comme les grands projets des CPER, afin de permettre la réalisation des volets territoriaux 2000-2006 jusqu'à la fin de la période de contractualisation, et de consacrer l'année 2007 à la préparation des nouvelles conventions pour la génération 2007-2013.

4.– La mise en œuvre des conventions interrégionales de massifs

Les **conventions interrégionales de massifs** signées en 2007 confirment l'intérêt des différents partenaires (État, régions et départements) pour la politique de la montagne. Les résultats de la précédente génération de ces conventions (2000–2006) s'étant en effet révélés probants, avec un **taux d'engagement des crédits de l'État de 63,4 %** (pour un montant total de 189 millions d'euros), une nouvelle génération de conventions interrégionales a été signée entre l'État et onze conseils régionaux pour la période 2007-2013.

a) Le cadre financier prévisionnel

La part de l'État s'élève à **201 millions d'euros** (en progression de 7,5 % par rapport à la génération précédente), avec une part du FNADT significative fixée à **62,2 %** du montant de l'ensemble des conventions (soit **125,5 millions d'euros**). La contribution des régions et des départements s'élève à **274,7 millions d'euros**.

Le tableau suivant récapitule la répartition des financements ministériels alloués aux conventions interrégionales de massifs pour la période 2007–2013.

CONVENTIONS INTERRÉGIONALES DE MASSIF POUR LA PÉRIODE 2007 – 2013

(En millions d'euros)

	FNADT	Agriculture	Écologie	Sports	Tourisme	Industrie	Recherche	Total	Taux (en %)
Alpes	30,1	11,2	14,9	5,45				61,7	30,7
Jura	15,5	0,7						16,2	8
Massif Central	38	8,7	10,5		2	1	1	61,2	30,5
Pyrénées	24,5	13,8	3,5					41,8	20,8
Vosges	17,4	0,7	1,4	0,5				20	10
Total	125,5	35,1	30,4	5,9	2	1	1	201	100
Taux (en %)	62,5	17,5	15	3	1	0,5	0,5		

Source : DATAR.

b) L'état d'avancement de la programmation

CONVENTIONS INTERRÉGIONALES DE MASSIFS ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS

(En milliers d'euros)

	Part État	Part régions	Part autres collectivités	Total
Maquette 2007-2013	201	211,7	62	474,7
Programmé	73,2	67,8	22	163,2

Source : DATAR.

Au 30 septembre 2010, le taux de programmation est de 36,4 % tandis que la prévision pour la fin de l'année est de 46,1 %.

Même si la programmation se poursuit à un niveau satisfaisant (l'écart avec le taux constaté fin 2009, moins de 32 %, est significatif), ces chiffres continuent de montrer un retard relatif par rapport aux bons résultats obtenus sur l'ensemble des contrats régionaux (51,8 %), la moyenne nationale (51,5 %) et le taux théorique (57,1 %).

c) La contribution des fonds européens

La génération de conventions 2007-2013 comporte une innovation : il s'agit d'expérimenter pour deux massifs, les Alpes et le Massif Central, la conclusion de deux programmes opérationnels indépendants. Le financement des trois autres (Jura, Vosges et Pyrénées) s'inscrit dans les volets interrégionaux de leurs programmes opérationnels respectifs.

Les crédits européens du FEDER concourent au financement de la politique des massifs au titre de l'objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi* pour un montant total de **115,3 millions d'euros, soit 42,3 %** de l'enveloppe globale qui s'élève à **279 millions d'euros**.

Les tableaux suivants présentent les taux d'avancement de la programmation pour les PO interrégionaux (Alpes et Massif Central) et les axes interrégionaux (Pyrénées, Jura et Vosges).

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA PROGRAMMATION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS INTERRÉGIONAUX AU 31 AOÛT 2010 (ALPES ET MASSIF CENTRAL)

	Programmes opérationnels MASSIF	Crédits UE FEDER		Dépenses Publiques Nationales (DPN)		Dépenses Privées		Dépenses Publiques		Coût total	
		€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Alpes	Maquette	34 936 532		34 950 000		2 800 000		69 886 532		72 686 532	
	Programmé	5 937 536	17	15 378 532	44	3 511 074	125	21 316 068	30	24 827 142	34
	Payé	2 075 611	6	5 662 173	16	2 032 448	73	7 737 784	11	9 770 232	13
Massif Central	Maquette	40 571 457		40 600 000		20 000 000		81 171 457		101 171 457	
	Programmé	15 304 912	38	36 097 933	89	3 097 270	15	51 402 845	63	54 500 115	54
	Payé	5 247 439	13	19 693 770	49	1 540 258	8	24 941 209	31	26 481 467	26
Total	Maquette	75 507 989		75 550 000		22 800 000		151 057 989		173 857 989	
	Programmé	21 242 448	28	51 476 465	68	6 608 344	29	72 718 913	48	79 327 257	46
	Payé	7 323 050	10	25 355 943	34	3 572 706	16	32 678 993	22	36 251 699	21

Source : DATAR.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DE LA PROGRAMMATION DES AXES INTERRÉGIONAUX DE MASSIF

au 30 juin 2010

Programmes opérationnels MASSIF	Crédits UE FEDER		Dépenses Publiques Nationales (DPN)		Dépenses Privées		Dépenses Publiques		Coût total	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Maquette	39 828 743		46 824 000		18 436 000		86 652 743		105 088 743	
Programmé	12 905 169	32	52 352 110	112	4 289 119	23	65 257 279	75	69 546 398	66
Payé	2 990 043	8	1 604 554	3	386 686	2	4 594 597	5	3 462 262	3

Source : DATAR.

Le bilan d'exécution des crédits arrêté **au mois de septembre 2009** montre que 103,7 millions d'euros ont été programmés (soit 37,2 %), dont 23,6 millions d'euros du FEDER (soit 20,4 %).

Le même bilan arrêté **au mois de septembre 2010** montre que 148,8 millions d'euros ont été programmés (soit 53 %), dont 34,1 millions d'euros du FEDER (soit 29,5 %).

Ces résultats mettent en évidence qu'en coût total, la programmation est satisfaisante car proche de la prévision (57,1 %), avec un retard relatif de part des crédits du FEDER.

La situation est différente selon les massifs :

- la programmation pour le programme du Massif Central se déroule à un niveau très satisfaisant (54 %) ; il en est de même pour la programmation des axes interrégionaux (66 %) ;

- fin 2009, le Rapporteur spécial avait évoqué le retard significatif de la programmation pour le massif des Alpes (14 % des crédits programmés, dont seulement 9 % du FEDER). En 2010, cette programmation s'est nettement accélérée (34 % des crédits programmés, dont 17 % du FEDER) grâce à la progression principalement de la part des dépenses publiques (passée de 12 % en 2009 à 44 % en 2010).

V.- ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE RÉGIONALE DE COHÉSION EUROPÉENNE

La politique régionale de cohésion européenne a pour objectif principal d'améliorer la croissance et l'emploi dans les régions de l'Union européenne. Son fondement est inscrit à l'article 174 du nouveau Traité sur l'Union européenne ⁽¹⁾ : « [...] afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. »

Les financements communautaires consacrés à cette politique ne sont pas inscrits dans les crédits du présent programme ⁽²⁾. Cependant, ils représentent un instrument financier d'une importance majeure par l'effet de levier qu'ils suscitent et impactent directement la politique d'aménagement du territoire menée au niveau national.

Pour cette raison, comme les années précédentes, le Rapporteur spécial souhaite faire le point sur l'utilisation faite par la France des fonds structurels mis à sa disposition pour la période 2007-2013.

A.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION POUR LA PÉRIODE 2007-2013

1.- Rappel des objectifs, des principes et du cadre financier global

Pour la période 2007-2013, sur le plan budgétaire, la politique de cohésion prend de l'ampleur par rapport à la précédente période de 2000-2006, avec un net accroissement des crédits programmés. La sous-rubrique *Cohésion pour la croissance et l'emploi* du cadre financier adopté par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 prévoit désormais d'y consacrer **347,4 milliards d'euros** (en prix courants), soit plus du tiers du montant total du budget communautaire, comme le rappelle le tableau suivant.

(1) Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

(2) Ils sont présentés dans le document de politique transversale pour 2011, page 83.

CADRE FINANCIER 2007-2013
(ACCORD INTERINSTITUTIONNEL)

(en millions d'euros - aux prix courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	53 979	57 653	59 700	61 782	63 638	66 628	69 621	433 001
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188	347 414
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	55 143	59 193	59 639	60 113	60 338	60 810	61 289	416 525
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
4. L'UE acteur mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Compensations	445	207	210					
Total crédits d'engagement	124 457	132 797	136 211	139 489	142 629	147 210	151 976	974 769
Total crédits de paiement	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294

Source : Rapport d'information n° 1030 – Budget de l'Union européenne pour 2009.

Pour la programmation sur la période 2007-2013, les fonds sont mis en œuvre selon les règles et les principes suivants :

– le nombre d'instruments financiers est limité à trois : il s'agit du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds de cohésion ;

– les objectifs ont été simplifiés et ramenés au nombre de trois : objectif 1 *Convergence*, objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi* et objectif 3 *Coopération territoriale européenne* ;

– les moyens financiers sont principalement concentrés sur le premier objectif *Convergence* :

(en millions d'euros)

Objectifs		Fonds	Montants	%
1	Convergence	FEDER FSE Fonds de cohésion	282,8	82
2	Compétitivité régionale et emploi	FEDER FSE	55	16
3	Coopération territoriale européenne	FEDER FSE	8,7	2,5

– les crédits sont fléchés (*earmarking*) vers les projets répondant aux priorités retenues dans les stratégies de Lisbonne et de Göteborg⁽¹⁾, dans les proportions suivantes : 60 % des crédits pour les régions de l'objectif

(1) La stratégie de Lisbonne : cette stratégie, adoptée lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, axe ses priorités sur le renforcement de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi, et a pour ambition de faire de l'Union européenne « l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » à l'horizon 2010. La stratégie de Göteborg, adoptée en juin 2001, la complète en intégrant la nécessité d'un développement durable de l'Union.

Convergence et 75 % des crédits pour les régions de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* ;

– enfin, s'applique la règle du dégagement d'office, selon laquelle doivent être restitués au budget communautaire les crédits engagés au titre de l'année n et non encore consommés à la fin de l'année $n+2$.

2.– La situation de la France

Éligible à chaque objectif, la France doit bénéficier au total de **14,3 milliards d'euros** (en prix courants indexés) de crédits issus des fonds structurels européens sur la période 2007-2013.

Ces crédits sont ventilés de la façon suivante :

– au titre de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, l'ensemble de la métropole (sans zonage) est couvert pour un montant total de crédits de **10,3 milliards d'euros**, soit l'enveloppe la plus importante de l'Union européenne pour cet objectif ;

– au titre de l'objectif *Convergence*, sont éligibles les quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) pour un montant de **3,3 milliards d'euros**, dont 481 millions d'euros au titre de la dotation spécifique « Régions ultrapériphériques » ;

– au titre de l'objectif *Coopération territoriale européenne*, la France, située au carrefour de l'Europe, reçoit **859 millions d'euros**, ce qui la place à nouveau en première position.

Ces montants sont mis en oeuvre à travers **48 programmes opérationnels** (PO), aux niveaux national, plurirégional ou régional :

– pour le FSE, le choix a été fait d'un seul programme pour la métropole complété par un programme pour chacune des quatre régions d'outre-mer ;

– pour le FEDER, le choix a été fait de 26 programmes régionaux, auxquels s'ajoutent un programme national pour l'assistance technique, et 4 programmes plurirégionaux à l'échelle de deux massifs montagneux (Alpes et Massif central) et de deux bassins fluviaux (Loire et Rhône).

B.– LE DIAGNOSTIC SUR L'UTILISATION DES FONDS STRUCTURELS PAR LA FRANCE À MI-PARCOURS DE LA PROGRAMMATION

En septembre 2009, le président de la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, M. Pierre Lequiller, et la députée européenne Mme Sophie Auconie, ont été chargés d'élaborer un rapport sur l'utilisation des fonds structurels en France à remettre au Gouvernement, pour permettre à ce dernier d'asseoir ces positions et de se préparer en vue des négociations sur les perspectives financières de l'après 2013 et sur l'avenir de la politique de cohésion.

Ce rapport, rendu en mai 2010, expose les raisons pour lesquelles un retard a été constaté dans la mise en œuvre des fonds structurels européens en France et réfute l'idée selon laquelle ces derniers seraient au final mal ou sous-utilisés. De plus, tirant un bilan positif de l'exercice 2009, il contient une série de propositions destinées à améliorer le dispositif de mise en œuvre des fonds structurels et à renforcer leur efficacité.

1.– Les raisons du retard au démarrage de la programmation

Dans son rapport spécial l'an dernier ⁽¹⁾, le Rapporteur spécial avait attiré l'attention du Gouvernement sur la situation préoccupante de sous-consommation des crédits : **au 1^{er} septembre 2009**, soit après deux années et demi de démarrage des travaux, le taux de programmation n'était que de **14 % pour le FEDER** et de **18 % pour le FSE**, avec des taux de consommation effective inférieurs à 2 %. Ces taux nettement éloignés du taux de programmation théorique (35 %) faisaient courir le risque de perte de crédits en application de la règle du dégageant d'office.

Plusieurs raisons sont évoquées dans le rapport mentionné pour expliquer ce démarrage qualifié de « laborieux », qui viennent s'ajouter au temps normalement nécessaire à la mise en œuvre des projets. Il s'agit :

– de l'approbation tardive, survenue seulement à la fin de l'année 2007, par la Commission des programmes opérationnels ;

– de l'impact de la crise économique et financière qui a fait se prolonger la mise en œuvre des crédits de la programmation 2000-2006 au détriment de la nouvelle programmation 2007-2013 ;

– du changement d'orientation des projets (priorité donnée à la recherche et l'innovation) et de la mise en œuvre par voie d'appel à projets qui ont nécessité un temps de sélection plus long ;

– enfin, de la complexité des procédures et de la crainte des contrôles *a posteriori*.

2.– Le rattrapage opéré en 2009

a) De bons résultats sur le plan quantitatif

Pourtant, **au 1^{er} janvier 2010**, la France se classe tout à fait honorablement pour le taux de consommation des crédits alloués par rapport aux autres États membres (9^{ème} rang sur 27, au-dessus de la moyenne communautaire de 4,1 % avec un taux de 5,81 %).

Le tableau suivant retrace l'évolution des taux de programmation depuis 2007.

(1) Annexe 32 au rapport n° 1967 fait au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, pages 82 à 84.

L'ÉVOLUTION DES TAUX DE PROGRAMMATION DES
CRÉDITS EUROPÉENS DE 2007 À 2010

(en pourcentage de l'enveloppe prévisionnelle globale)

Objectifs	FEDER	FSE	Global	Taux théorique
Au 1^{er} septembre 2009				
<i>Compétitivité et emploi</i>	18 %	22 %	19,5 %	35,7 %
<i>Convergence</i>	14 %	10 %	12,3 %	
Au 1^{er} janvier 2010				
<i>Compétitivité et emploi</i>	27,1 %	34,1 %	30,6 %	42,8 %
<i>Convergence</i>	24,6 %	22 %	23,3 %	
Au 1^{er} septembre 2010				
<i>Compétitivité et emploi</i>	37,7 %	42,9 %	39,9 %	42,8 %
<i>Convergence</i>	32,7 %	33,8 %	32,9 %	

Source : DATAR.

Ce bon résultat est le signe d'une nette **accélération du rythme de la programmation observée les deux derniers trimestres de l'année 2009** : au **1^{er} janvier 2010**, le taux de programmation est ainsi passé à **27,1 % pour le FEDER et à 34,1 % pour le FSE** pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*. Ces taux sont légèrement inférieurs pour l'objectif Convergence (24,6 % pour le FEDER et 22 % pour le FSE).

Ce rattrapage a été rendu possible par la combinaison des mesures de soutien de l'activité et de simplification instaurées dans le cadre des plans de relance adoptés aux niveaux communautaire et national en décembre 2008 avec une mobilisation particulièrement forte des autorités de gestion tout au long de l'année 2009.

Fin 2009, le taux de justification global des crédits est de 156 % pour le FEDER et de 143 % pour le FSE.

Seule la région PACA devait subir un dégageant d'office de 5,2 millions d'euros⁽¹⁾.

b) De bons résultats sur le plan qualitatif

Sur le plan qualitatif, les crédits programmés respectent les contraintes imposées :

- concernant le **fléchage des crédits** (*earmarking*) : en janvier 2010, la programmation en France va au-delà de ces exigences réglementaires, du moins en métropole :

- en métropole (objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi*), le taux d'*earmarking* atteint 72,9 % pour le FEDER et 97,1 % pour le FSE. Globalement, ce taux d'*earmarking* est donc de 84,9 %, soit près de 10 points supérieur à l'objectif de 75 % imposé par le règlement communautaire ;

(1) Les conditions de dégageant d'office ayant été assouplies en 2010, ces crédits n'ont pas été restitués (règlement 539/2010 du Parlement et du Conseil du 16 juin 2010 modifiant le règlement 1083/2006).

– en outre-mer (objectif *Convergence*), le taux d'*earmarking* atteint seulement 27,3 % des crédits programmés au titre du FEDER, mais il est de 99,13 % pour les crédits relevant du FSE. Globalement, le taux d'*earmarking* atteint 52,7 %, ce qui reste inférieur à l'objectif de 60 % imposé par le règlement communautaire.

● concernant le **respect de la neutralité carbone** : les investissements financés par les programmes opérationnels doivent s'inscrire dans un objectif de neutralité carbone, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas globalement entraîner d'émissions additionnelles de gaz à effet de serre. Une évaluation initiale de cet impact carbone menée fin 2008 montre que ce principe est respecté.

C.– PRÉPARER L'APRÈS-2013

Interrogé par le Rapporteur spécial sur les travaux préparatoires aux négociations prochaines sur la nouvelle politique de cohésion pour la période 2014-2020, le ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire a tenu à souligner l'importance de deux points qui caractérisent à ce jour la position française : d'une part, le souhait que soit maintenue une politique de cohésion, et qu'elle le soit pour l'ensemble des régions et, d'autre part, que les procédures d'octroi des financements soient encore améliorées et adaptées aux situations des différents pays membres pour en accroître l'impact et l'efficacité.

1.– Maintenir de la politique de cohésion pour toutes les régions

À l'encontre de ce que préconisent quelques pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, mais avec le soutien de l'Allemagne, le Gouvernement souhaite que **la politique de cohésion soit poursuivie au-delà de 2013**.

Il souhaite également qu'elle continue de s'adresser à **l'ensemble des régions** et ne soit pas réduite au soutien exclusif des régions les plus défavorisées. Dans ces conditions, il soutient le maintien des deux objectifs actuels, et particulièrement de l'objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi*.

En effet, dans son rapport, M. Pierre Lequiller insiste sur le fait que cette politique de cohésion a rempli ses objectifs. Il en veut pour preuves que 35 régions sur 103 passeront de l'objectif 1 *Convergence* à l'objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi* en 2013, ce qui signifie que leur PIB par habitant aura franchi de seuil de 75 % de la moyenne communautaire.

Le tableau suivant met en évidence les **enjeux liés au maintien de l'objectif 2 pour la France**⁽¹⁾.

(1) Le taux de contribution de la France au budget communautaire étant de 16,5 %, il est important de noter que la France est bénéficiaire nette sur l'objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi* puisque son taux de retour se situe à un niveau supérieur.

FINANCEMENTS POUR LA FRANCE POUR LA PÉRIODE 2007-2013

(en milliards d'euros)

Objectifs	Crédits européens	Taux de retour	Contreparties nationales publiques	Contreparties privées nationales	Total
1 - Convergence	3,2	1,13 %	2,2	0,65	6,1
	22 %		16 %	13 %	18 %
2 - Compétitivité régionale et emploi	10,3	18,66 %	11,7	4,9	26,9
	71 %		84 %	87 %	80 %
3 - Coopération territoriale européenne	0,9	4,13 %	-	-	0,9
	6 %				2 %
Total	14,4		13,9	5,6	33,9

Source : d'après le rapport de M. Pierre Lequiller sur l'utilisation des fonds structurels et l'avenir de la politique de cohésion, mai 2010.

Ainsi, l'abandon de l'objectif 2 reviendrait à :

- renoncer à une intervention au profit de l'ensemble de la France métropolitaine puisque la totalité des 22 régions sont éligibles à cet objectif ;
- renoncer à près des trois quarts de financements européens alors même que la situation budgétaire de l'État le prive de moyens d'actions ;
- renoncer au seul segment de la politique de cohésion sur lequel la France est bénéficiaire nette.

Le Rapporteur spécial rejoint totalement cette position mais émet de sérieuses réserves quant aux réflexions en cours, selon lesquelles les fonds structurels pourraient être fortement orientés vers pôles métropolitains, reprenant ainsi la « conception offensive » contenue dans la vision stratégique exposée au Président de la République par l'économiste Christian Saint-Étienne ⁽¹⁾.

2.– Renforcer l'efficacité des fonds structurels

Parmi les propositions que soutient prioritairement le Gouvernement figurent l'ensemble des mesures qui permettent de :

– **dynamiser la programmation** : en instaurant une **réserve nationale de performance** « dont le montant pourrait être attribué aux programmes les plus avancés à l'issue des deux premières années de programmation », l'existence de cette contribution supplémentaire constituerait une incitation financière à démarrer rapidement la programmation,

– **simplifier les procédures** : au cours d'auditions menées par le Rapporteur spécial au printemps 2010, l'Assemblée des communautés de France (ADCF) et l'Association des maires de France (AMF) ont eu l'occasion de l'alerter sur la complexité et la lourdeur des démarches à faire pour accéder aux fonds

(1) Rapport de Christian Saint-Étienne au Président de la République, Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse, juin 2009.

européens en général, et au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) en particulier (l'ADCF parle de « sur-administration » et de « véritable encombrement réglementaire »).

Une des pistes privilégiées de réflexion porte donc sur une harmonisation des règles de gestion et de contrôle entre les différents fonds communautaires (FEDER, FSE, FEADER...).

En août 2010, quatre Commissaires européens ont transmis au Président de la Commission européenne une recommandation en faveur de la création **d'un cadre stratégique commun** post-2013 s'appliquant aux fonds européens, dont l'objectif est de combiner les fonds alloués à différents programmes, pour permettre une plus grande complémentarité des politiques menées.

– **d'alléger les contrôles** entre les niveaux communautaires et nationaux : partant de l'idée que les pays qui disposent de bons systèmes de gestion, comme la France, devraient pouvoir bénéficier d'une surveillance allégée par la Commission, la mise en place **de contrats de confiance** est évoquée. En outre, la mise en œuvre du principe de proportionnalité permettrait d'adapter les exigences réglementaires à la taille des projets, voire à la nature ou à la taille des bénéficiaires.

*

* *

CHAPITRE II : LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

I.- LES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME

A.- LE « PITE » EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES

Le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) a été créé en 2006 à titre expérimental, sur une période de trois ans, pour tester un **mode de gestion spécifique**, destiné à accélérer la réalisation de plans gouvernementaux caractérisés par trois critères : un enjeu territorial majeur, une coordination entre une pluralité d'acteurs et une nécessaire rapidité d'action (pour des raisons de santé publique ou de risque de pénalités financières liées à un contentieux avec l'Union européenne).

Cette spécificité en fait un programme très particulier au sein de la nomenclature budgétaire et ses principes de gestion, largement dérogoires à ceux posés par la LOLF ⁽¹⁾, sont détaillés ci-après.

1.- Les règles de gestion applicables au programme

En premier lieu, le PITE est un programme dont le pilotage repose sur une délégation de gestion confiée par le Premier ministre au Secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT).

Son élaboration est déconcentrée et interministérielle : c'est aux préfets de région qu'il revient de gérer et de proposer des actions à inscrire dans ce programme.

Ses ressources budgétaires proviennent de dotations obtenues par **prélèvements** sur plusieurs autres programmes du budget général.

Ces dotations sont rendues **fongibles** au sein d'une **enveloppe budgétaire unique**, gérée par le préfet responsable de l'action.

L'intérêt attendu de cette fongibilité des crédits est, pour le préfet de région, de bénéficier d'une **réelle souplesse de gestion**, lui permettant de s'adapter rapidement aux priorités et à l'évolution de chaque projet, le montant affecté à l'origine par le programme contributeur pouvant être dépassé en fonction de l'apparition en cours de gestion de nouvelles priorités.

(1) Cf. rapport n° 1967, Annexe 32, p. 118, annexe 7 : Les caractéristiques du PITE.

Elle concourt également au renforcement de la **cohérence dans la mise en œuvre de l'action** en donnant au préfet gestionnaire les moyens d'assurer une meilleure coordination entre les différents ministères intéressés.

En contrepartie, ce principe de fongibilité des crédits au sein de l'action rend nécessaire la désignation pour chacune d'entre elles d'un **ministère dit « référent »** (souvent le contributeur le plus important de l'action) et impose le respect des deux principes suivants :

– le **retour à l'équilibre** des crédits entre les ministères contributeurs : la charte de gestion (cf. *infra*) prévoit qu' : « *un équilibre doit être rétabli entre les programmes dont les opérations auraient bénéficié de la fongibilité et qui n'auraient pas vu se réaliser leurs opérations au niveau de leur contribution* » ;

– l'existence d'un dispositif de **traçabilité** de l'emploi des crédits par programme d'origine : les responsables de BOP assurent un suivi précis de l'emploi des crédits par programme contributeur, synthétisé dans des comptes rendus de gestion trimestriels.

Ces modalités de gestion spécifiques sont définies dans une **charte de gestion**, qui détaille précisément le rôle des différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ce programme (Secrétariat général du Gouvernement, ministères référents ou associés, MIOMCT, préfets de région).

2.– Les adaptations de sa gouvernance

En mai 2008, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) ⁽¹⁾ a mené une analyse approfondie du fonctionnement du programme et a abouti à la conclusion sans ambiguïté que « *cet instrument budgétaire répond à des besoins et présente une plus-value réelle* ».

Dès lors, celui-ci a été reconduit pour la prochaine période de programmation triennale (2009-2011).

Les enseignements de la période d'observation portent principalement sur deux points :

– en premier lieu, le CIAP a souligné dans son rapport les difficultés qu'entraîne la méthode de budgétisation par prélèvement, associée au principe de fongibilité des crédits au sein de l'enveloppe unique, car elle conduit au final à déresponsabiliser le ministère auquel est rattaché le programme contributeur. Ainsi, en pratique, sur la période d'expérimentation, les ministères référents n'ont pas pleinement assumé leurs attributions, laissant au responsable de programme toute latitude pour piloter leurs actions ;

(1) *Le Comité interministériel d'audit des programmes.*

– en second lieu, le principe de non fongibilité des crédits entre les actions est apparu trop restrictif au responsable de programme qui, dans un souci de bonne gestion, a été amené à l'utiliser au cours des exercices 2007 et 2009⁽¹⁾.

Des améliorations ont donc été apportées à la charte de gestion, dont la version révisée a été adoptée lors du Comité national de suivi du 8 février 2010.

Ces adaptations portent sur les points suivants :

– le renforcement de la participation des ministères référents au dialogue de gestion (recommandation n° 36⁽²⁾) : ceux-ci en assureront désormais le pilotage et l'animation avec le préfet de région, dont le rôle de coordinateur est renforcé ;

– la mise en place par les responsables de BOP d'une déclinaison locale de la charte de gestion (recommandation n° 9) ;

– la possibilité d'ouvrir aux ministères contributeurs des accès à PRESAGE⁽³⁾ (recommandation n° 5) : cet accès leur donnera un meilleur accès au suivi de la réalisation des actions menées.

En revanche, sur la fongibilité, la charte a été révisée *a minima*. Elle continue de poser comme principe que « *les crédits du PITE sont fongibles au sein de chacune des actions. Sauf exception, cette fongibilité ne peut toutefois pas être étendue à l'ensemble du programme* ».

Ainsi, s'agissant de la fongibilité entre actions, elle n'autorise pas, par principe, le recours à ce type de mouvements de crédits. Seul le souci d'optimiser la consommation des crédits sur l'ensemble du PITE peut amener le responsable de programme à y recourir éventuellement en fin de gestion, en veillant à la parfaite traçabilité des mouvements de crédits.

(1) En 2009, 3,2 millions d'euros de l'action 2 Eau-Agriculture en Bretagne ont été utilisés pour les actions 4 PEI Corse à hauteur de 2,8 millions d'euros et 6 Plan gouvernemental pour le Marais Poitevin pour le reliquat. Ces crédits feront l'objet d'une restitution à l'action 2. L'usage de cette fongibilité a permis d'obtenir une consommation de 99 % des CP effectivement disponibles alors que le maintien de ces crédits sur l'action 2 aurait entraîné une baisse du taux de consommation à 96 %.

(2) Cette numérotation reprend l'ordre de présentations des recommandations contenues dans le rapport du CIAP précité.

(3) Le logiciel PRESAGE est l'outil informatique de suivi et de gestion des programmes européens et des contrats de projets État-régions. Il est également utilisé pour le suivi des pôles d'excellence rurale et des budgets opérationnels de plusieurs ministères. Dernièrement, son utilisation a été étendue aux suivis du programme d'action territoriale pour la restructuration des armées et du plan de relance de l'économie.

3.— Le point sur l'évolution de sa composition

Composé de sept actions entre 2006 et 2008, le périmètre du PITE a été nettement réduit en 2009 au moment de sa reconduction puisqu'il n'en a conservé que quatre : trois ont été poursuivies (les actions 2 *Qualité des eaux en Bretagne*, 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse* et 6 *Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin*) et une quatrième a été introduite (l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*). Les autres actions ont été réintégrées dans les programmes des ministères concernés⁽¹⁾.

En 2011, en nombre d'actions, la composition du programme reste inchangée, en dépit de la volonté du responsable de programme d'en étoffer le contenu. Au vu des qualités de gestion offertes par le PITE (souplesse, réactivité et optimisation de l'utilisation des crédits) et de ses résultats tangibles, le responsable du programme a estimé en effet que son périmètre actuel était trop étroit et que son usage pouvait être pertinemment élargi à d'autres actions.

Aussi, à la fin de l'année 2009, ce dernier a initié auprès des préfets de région un recensement des actions interministérielles susceptibles d'intégrer le PITE, en lançant un appel à projets qui a permis de détecter huit projets potentiels. Parmi eux, trois ont été proposés au Comité national de suivi du 8 février 2010 : un projet *Grand Morvan*, porté par la région Bourgogne, un projet *Formation*, porté par la région Picardie et un projet *Bois*, porté par les régions Auvergne-Limousin-Bourgogne.

Ces trois projets ont été retenus compte tenu de leurs caractéristiques proches des actions déjà inscrites au PITE : un caractère interministériel particulièrement marqué, un besoin de souplesse de gestion important, la nécessité de disposer d'un pilotage unique pour une action conduite sur plusieurs régions, conditions associées à une maturité suffisante pour les dossiers présentés (avancement dans le montage financier, visibilité du plan d'action) et une demande forte de la part des préfets de région concernés.

La Direction du budget s'est en revanche montrée des plus réservée, tant sur cette démarche volontariste de prospection de nouvelles actions de la part du responsable de programme que sur la nature des projets proposés.

Sur la démarche en premier lieu, parce qu'elle craint que l'outil budgétaire que représente le PITE ne soit détourné de sa vocation initiale et perçu comme un simple moyen de résoudre des problèmes de coordination interministérielle dans la mise en œuvre d'une action territorialisée. D'autre part, la contrepartie de la souplesse de gestion apportée par le PITE se trouve dans une certaine complexité dans le montage des actions (lourdeurs de gestion, temps administratif lié aux opérations de transferts de crédits, exigences particulières en termes de traçabilité et de comptes rendus).

(1) Pour rappel, il s'agit des actions 1 Rhin et bande rhénane, 3 Plan Loire Grandeur Nature, dont les crédits ont été réintégrés au programme 112 de la présente mission et 5 Filière Bois en Auvergne.

Dans ces conditions, la direction du Budget tient à en limiter strictement l'accès à des actions entrant indiscutablement dans le champ de définition pour lequel le programme a été conçu (caractère exceptionnel, circonscrit dans le temps et dans l'espace, réponse à une situation d'urgence).

L'enjeu de ce programme tient également dans la valeur d'affichage qu'il donne aux actions qu'il contient : leur inscription doit donc faire l'objet d'une attention particulièrement attentive sur cet aspect, pour ne pas donner l'impression de privilégier un projet porté par une région plutôt qu'une autre. C'est la raison pour laquelle le projet *Formation* de la région Picardie n'a pas été retenu.

Finalement, en 2011, le PITE ne comprend qu'une nouveauté qui consiste dans l'enrichissement de l'action 2 *Qualité des eaux en Bretagne* d'un axe supplémentaire (axe 5) retraçant les crédits destinés au financement du plan de lutte contre les algues vertes.

Sous réserve de derniers arbitrages, seul le projet *Grand Morvan*, qui a recueilli un accord de principe des principaux ministères contributeurs, pourrait être rattaché au PITE en cours d'exercice 2011.

Au cours de ses précédents travaux, le Rapporteur spécial a toujours souligné la pertinence de la conception originale de ce programme qui répond aux objectifs qui lui sont assignés.

Pour cette raison, il serait intéressant que le contenu en soit étoffé par l'inscription de nouvelles actions qui s'ajouteraient ou viendraient prendre le relais d'actions arrivées à leur terme.

Pour autant, les critères qui prévalent à l'inscription des actions dans le PITE sont stricts et ne pas les respecter ou vouloir les élargir fait courir le risque que cet outil budgétaire ne soit dévoyé.

Aussi le Rapporteur spécial souhaite que le dialogue entre les ministères de l'Intérieur et du Budget puisse se poursuivre et permette un accord pour identifier les actions susceptibles d'intégrer le PITE.

4.– Des particularités qui s'étendent à son volet performance

Les actions de ce programme, voisines en termes d'objectifs poursuivis mais portant sur des problématiques très différentes, s'apparentent à de mini-programmes qui rendent particulièrement délicate la détermination d'objectifs stratégiques transversaux et communs à chacune d'entre elles. **Pour cette raison, il a été décidé de n'associer à chaque action qu'un seul objectif, assorti d'un, ou au maximum de deux indicateurs.**

Cette adaptation a fait l'objet de vives critiques de la part des Rapporteurs, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Le CIAP a pour sa part estimé que « *resserrer sur un seul objectif par action et un seul indicateur par objectif constitue une vision trop pauvre pour rendre compte de la performance d'actions par nature complexes et pluridimensionnelles* »⁽¹⁾.

Cette situation est particulièrement vraie pour l'indicateur 2.1 de l'action 4 *PEI Corse*, qui mesure la mise en œuvre d'un plan conçu sur trois axes à travers seulement l'évolution des délais de réalisation des projets. Le respect de l'échéancier est effectivement un élément de la réussite de ce plan. Mais cette conception se limite à rendre compte de la dynamique d'engagement des crédits de l'État sans apporter d'informations concrètes sur l'impact structurel réel du plan. Cependant il faut bien admettre que la conception d'un indicateur unique, synthétique et basé sur une source d'information absolument fiable est un exercice particulièrement difficile sur lequel la Direction du budget poursuit néanmoins sa réflexion.

Cependant, pour apporter un complément d'informations, dans le PAP 2011, l'indicateur 2.1 est désormais subdivisé en deux sous-indicateurs : le premier mesure le « Taux d'avancement des projets lancés il y a trois ans » et est complété par la mesure de la part des projets lancés il y a plus de trois ans.

Dans le PAP 2010, l'action 8 *Plan chlordécone*, pour laquelle aucun objectif ni indicateur n'était renseigné dans le PAP 2009, reste assortie d'un objectif et de deux sous-indicateurs. Des évolutions sont envisagées pour compléter ce dispositif avec l'introduction de deux sous-indicateurs supplémentaires qui devraient être opérationnels dans le RAP 2011 seulement.

B.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS EN 2011

En 2011, le PITE est doté de 47,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 34,9 millions d'euros en crédits de paiement, des montants en progression par rapport à 2010.

L'action 4 *PEI Corse* bénéficie d'une contribution par voie de fonds de concours de l'AFITF⁽²⁾ de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 35 millions d'euros en crédits de paiement.

Ainsi, toutes sources de financement confondues, les autorisations d'engagement atteignent 72,7 millions d'euros (soit une progression de 21 % par rapport à 2009) et les crédits de paiement 69,9 millions d'euros (soit une diminution de 17 % par rapport à 2009).

L'évolution des crédits ventilés par action est retracée dans le tableau suivant.

(1) Cf. rapport d'audit du 23 mai 2008, p. 7.

(2) Agence de financement des infrastructures de transport de France.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 ENTRE 2009, 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

	RAP 2009		LFI 2010		PLF 2011		Variation PLF 2011/LFI 2010 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 Eau et agriculture en Bretagne	2,8	12,9	2,7	9,1	11,4	8,0	+ 321	- 12
Action 4 PEI Corse	25,5	42,1	28,6	18,8	28,6	18,8	-	-
<i>Contribution de l'AFITF ^(a)</i>	35	40	21	48	25	35	+ 19	- 27
Total action 4	60,5	82,1	49,6	66,7	53,6	53,8		
Action 6 Marais poitevin	4,8	5,2	4,8	5,1	4,8	5,1	-	-
Action 8 Plan Chlordécone en Martinique et Guadeloupe	3,5	3,4	2,9	2,9	2,9	2,9	-	-
Total des crédits budgétaires	36,5	63,6	38,9	35,8	47,7	34,7		
Total du programme	71,7	103,6	59,9	84,0	72,7	69,9	+ 21	- 17

(a) Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Source : *Projet annuel de performances pour 2011*.

Ce tableau met en évidence les points suivants :

– la forte progression des autorisations d'engagement pour l'action 2, liée à l'intégration du plan de lutte contre les algues vertes ;

– la stabilité des crédits programmés pour les trois autres actions : le budget pour 2011 se présente pour ces dernières comme un budget de continuité.

II.- LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS

A.- LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE

1.- Le bilan de mise en œuvre des deux conventions du PEI Corse

Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse est un programme d'une durée de **quinze ans**, institué par l'article 53 de la loi n° 2002-1992 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, et visant à combler les retards de développement de l'île par la remise à niveau des équipements publics structurants. Une première convention d'application, signée le 26 octobre 2002 entre l'État et la collectivité territoriale de Corse, a fixé les grandes orientations et les modalités de financement pour la période 2002-2006. Le montant total des opérations programmées s'est élevé à 487 millions d'euros, soit 5 millions d'euros de plus que le total prévu dans cette convention.

Une deuxième convention d'application du PEI a été signée le 4 mai 2007 pour la période 2007-2013. Son coût total, de **1 051 millions d'euros**, est programmé pour la réalisation de trois axes : la mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs (axe 1), le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (axe 2) et la résorption du déficit en services collectifs (axe 3).

L'inscription du *PEI Corse* comme action du PITE (action 4) permet de regrouper et de rendre fongibles les crédits provenant de quatorze autres programmes du budget général. En volume total (y compris les fonds de concours et les financements des opérateurs de l'État), **c'est l'action la plus importante du programme** (en 2011, 73 % des autorisations d'engagement et 77 % des crédits de paiement).

Depuis 2002, 312 opérations ont été programmées sur le PEI Corse, pour un montant de 935,5 millions d'euros (61 % des montants prévus par les deux conventions d'application) et 64 opérations sont d'ores et déjà terminées. La durée de réalisation est en moyenne de 2 ans et 9 mois (mais avec de fortes disparités entre les opérations).

Au titre de la seconde convention du PEI, 450,9 millions d'euros (soit 42,8 %) ont été programmés au 1^{er} septembre 2010, dont 310 millions d'euros pris en charge par l'État et ses opérateurs. Le taux de réalisation des opérations de ce programme est de 22,5 %, un niveau normal s'agissant d'infrastructures lourdes dont le délai de mise en œuvre est supérieur à 4 ans pour la plupart.

2.– L'évolution des crédits en 2011

Au 15 septembre 2010, les taux de consommation de crédits s'établissent à des niveaux satisfaisants (50 % des autorisations d'engagement et 62 % des crédits de paiement). Depuis son inscription au programme, l'exécution du plan se poursuit à un niveau conforme à la prévision et les crédits sont intégralement consommés.

En 2009, dans le cadre du plan de relance, le PEI a bénéficié d'une enveloppe de crédits de paiement de **20 millions d'euros** (CIACT du 2 février 2009) qui a contribué à l'accélération des opérations liées à la protection de l'environnement (assainissement, eau potable, lutte contre les inondations et traitement des déchets ménagers). La totalité de ces crédits supplémentaires a été consommée et la grande majorité de ces opérations sont terminées et soldées à la date de publication du présent rapport⁽¹⁾. Cette action a en outre bénéficié d'un complément de crédits de 2,8 millions en provenance de l'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne*.

Après la progression des crédits observée en 2009 et 2010, la programmation pour 2011 atteint son niveau de financement normal, ce qui se traduit par une stabilisation des crédits à leur niveau de 2010 (28,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,8 millions d'euros en crédits de paiement).

Cette action bénéficie également de la contribution de nombreux opérateurs (ONEMA, agences de l'eau, CNDS, ADEME, CNAM). Une large part de ces subventions est versée directement aux acteurs et ne figure pas dans les crédits budgétaires inscrits au PITE. Seule la contribution de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est rattachée au programme par fonds de concours. Ce financement est destiné aux investissements dans les volets route, fer et ports du PEI.

Le tableau suivant synthétise la contribution des opérateurs de l'État au PEI Corse.

(1) C'est le cas notamment de la réalisation d'équipement de lutte contre les inondations à Ajaccio, de l'ouverture d'un centre de traitement des déchets ultimes en Corse du Sud, des interconnexions de réserves d'eau en Balagne.

PEI CORSE : PROGRAMMATION DE LA CONVENTION 2007-2013

OPÉRATIONS	Programmation convention 2007-2013 coût total	État de la Programmation au 31 mars 2010	Programmation effective (part État et part des opérateurs)	
I.- Mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs de base	289 000 000	141 774 829	61 572 382	Agence de l'eau + ONEMA ⁽¹⁾
<i>I-1 Eau et assainissement</i>	<i>180 000 000</i>	<i>127 815 536</i>	<i>56 629 823</i>	
1-3-1 Eau brute	80 000 000	15 096 000	5 462 118	
1-3-2 Eau potable	40 000 000	20 950 433		
1-3-3-a Assainissement	60 000 000	85 785 393	51 167 705	
1-3-3-b Lutte contre les inondations		5 983 710		
<i>I-2 Traitement des déchets</i>	<i>70 000 000</i>	<i>13 959 293</i>	<i>4 942 559</i>	
<i>I-3 Electrification rurale</i>	<i>30 000 000</i>	<i>0</i>		
<i>I-4 NTIC</i>	<i>9 000 000</i>	<i>0</i>		
II.- Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire	572 000 000	199 626 554	124 446 826	
<i>2-1 Transports</i>	<i>400 000 000</i>	<i>183 055 609</i>	<i>124 446 826</i>	
2-1-1 Routes (PITE+AFITF)	320 000 000	95 246 109	66 672 276	
2-1-2 Fer (AFITF)	90 000 000	73 694 000	51 585 800	
2-1-3 Ports (AFITF)	40 000 000	12 045 500	6 188 750	
2-1-4 Aéroports (taux 0,5 %)	10 000 000	2 070 000		
<i>2-2 Développement urbain et logement social</i>	<i>90 000 000</i>	<i>12 913 135</i>	<i>0</i>	
2-2-1 Développement urbain	60 000 000	12 913 135		
2-2-2 Outil foncier à vocation sociale	30 000 000	0		
<i>2-3 Agriculture et développement rural</i>	<i>11 000 000</i>	<i>1 370 125</i>		
<i>2-4 Maîtrise du foncier</i>	<i>11 000 000</i>	<i>2 287 685</i>		
III.- Résorber le déficit en services collectifs	188 000 000	102 035 634	26 833 689	CNAM ⁽³⁾ CNDS ⁽⁴⁾
<i>3-1 Enseignement</i>	<i>70 000 000</i>	<i>31 458 000</i>	<i>0</i>	
3-1-1 Enseignement supérieur	50 000 000	25 665 000		
3-1-2 Enseignement secondaire	20 000 000	5 793 000		
<i>3-2 Formation professionnelle</i>	<i>5 000 000</i>	<i>147 314</i>		
<i>3-3 Santé</i>	<i>30 000 000</i>	<i>16 999 999</i>	<i>11 900 000</i>	
<i>3-4 Sports, culture, patrimoine</i>	<i>83 000 000</i>	<i>53 430 322</i>	<i>14 933 689</i>	
3-4-1 Sports	25 000 000	29 867 379	14 933 689	
3-4-2 Culture et patrimoine	58 000 000	23 562 943		
3-5 Relations du travail	0	0		
IV.- Assistance à maîtrise d'ouvrage	2 000 000	0		
TOTAUX	1 051 000 000	443 437 017	212 952 897	

⁽¹⁾ Office de l'eau et des milieux aquatiques

⁽²⁾ Agence de financement des infrastructures de transport de France

⁽³⁾ Caisse nationale d'assurance maladie

⁽⁴⁾ Centre national pour le développement du sport

Source : ministère de l'Intérieur.

3.– La révision de la convention à mi-parcours

En déplacement en Corse le 2 février 2010, le Président de la République a annoncé la réorientation des priorités du PEI vers des opérations axées sur l'eau et le traitement des déchets plutôt que sur les infrastructures (routières, ports...).

L'avenant à la deuxième convention prévoit en conséquence une **enveloppe supplémentaire, de 168 millions d'euros**, répartie de la façon suivante : 94 millions d'euros pour l'assainissement, 13 millions d'euros pour la lutte contre les inondations, 17 millions d'euros pour l'eau potable, 10 millions d'euros pour l'eau brute et 34 millions d'euros destinés au traitement des déchets.

En parallèle, la prévision de la programmation au titre des volets route, fer et ports du PEI a été revue à la baisse en 2010. C'est la raison pour laquelle la contribution de l'AFITF au PEI Corse a été ramenée pour 2010 à 40 millions d'euros en crédits de paiement (contre 48 millions initialement prévus).

B.– LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE

L'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* est le support de mesures mises en œuvre pour améliorer la qualité de l'eau en Bretagne.

Pour 2011, elle est dotée de 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement (soit une progression respectivement de 321 % et une baisse de – 12 % par rapport à 2010).

La majeure partie des crédits, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, est constituée de crédits d'intervention, orientés vers la réalisation de deux catégories d'objectifs : le respect des exigences instituées par **la directive européenne cadre sur l'eau** ⁽¹⁾ **à l'horizon 2015** (axes 1 à 3 de l'action) et la poursuite des mesures exceptionnelles mises en œuvre à partir de 2007 dans le « **Plan d'urgence nitrates** » (axe 4).

L'année 2010 est marquée par deux événements principaux :

– la fin du contentieux entre la France et la Commission européenne sur la teneur en nitrates d'un certain nombre de points de captages d'eau potable ;

– l'intégration d'un axe supplémentaire, constitué par le **plan de lutte contre les algues vertes** (axe 5), qui explique la forte progression des autorisations d'engagement programmées pour 2011. Le PITE reçoit ainsi 7,45 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2,54 millions d'euros de

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

crédits de paiement en 2011 par transfert du programme 154 (*Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*), auxquels s'ajoute 0,7 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2011 pour le ramassage des algues vertes, par transfert du programme 122 (*Concours spécifique et administration*). Ces dotations font suite à celles de 2010, année au cours de laquelle le plan a été intégré à l'action 2 par un transfert en gestion de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1.– La réussite du plan d'urgence nitrates

a) *Le contexte*

Depuis 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 Conseil 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 (CJCE) du 8 mars 2001, la France a été condamnée aux dépens pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

En effet, neuf captages d'eaux superficielles destinés à la production d'eau alimentaire étaient non conformes à la directive, les teneurs en nitrates excédant en 2007 la valeur limite de 50 mg/l pour plus de 5 % des échantillons mesurés.

Le 13 mars 2007, les autorités françaises se sont engagées auprès de la Commission à mettre en œuvre un plan d'action, **le plan d'urgence nitrates** destiné à restaurer la conformité des eaux prélevées d'ici la fin de l'année 2009, pour un coût total de 74,5 millions d'euros, dont 65,4 millions d'euros financés par l'État, sur la période 2007–2012.

Ce plan d'action prévoyait les mesures suivantes :

– la **fermeture de quatre points de captage d'eau** situés sur l'Horn et l'Aber Wrac'h (Finistère), sur l'Ic (Côtes d'Armor) et Les Échelles (Ille-et-Vilaine), prises d'eau où il apparaissait objectivement inconcevable, malgré les efforts engagés, d'atteindre une teneur en nitrates conforme d'ici décembre 2009 ;

– une **réduction obligatoire d'un tiers des apports d'azote aux sols**, compensée en termes de revenus par une indemnité compensatoire de contrainte environnementale (ICCE) ;

– une réduction de la présence d'azote à travers un volet de mesures agricoles constitué de **cessations d'activité ou de réductions partielles de cheptels** ;

– un **contrôle renforcé** des exploitations agricoles situées dans les 9 bassins versants faisant l'objet d'un contentieux, **à hauteur de 50 % chaque année** ;

– un **suivi de la stratégie de sa mise en œuvre** par l’instauration d’un mécanisme spécifique de suivi aux niveaux local et national et l’information régulière de la Commission européenne sur les résultats obtenus à chaque étape.

Ce plan a été accepté par la Commission européenne qui a décidé, le 12 septembre 2007, de suspendre sa décision de traduire la France devant la CJCE sous conditions de résultats probants sur les engagements pris **au 31 décembre 2009**.

b) La fin au contentieux avec la Commission européenne

Incontestablement, ce plan mis en œuvre sur la période 2007-2009 a permis une amélioration notable de la qualité de l’eau en Bretagne. Ainsi :

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

– 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** restants, 4 ont été fermés ;

– au **31 décembre 2009, deux captages** (l’Urne et le Gouessant) entrent en conformité, trois captages étaient donc encore en situation de non conformité au 31 décembre 2009 (Arguenon, l’Aber Wrac’h, Guindy).

Par communiqué du 24 juin 2010, la Commission européenne a conclu, au vu des résultats obtenus fin 2009 et des mesures effectuées au début de l’année 2010 qu’il n’était pas justifié de poursuivre la procédure et donc de lever le contentieux. Avec cette décision, les contribuables évitent le paiement d’une amende de 47 millions d’euros et d’une astreinte journalière de 112 000 euros.

Depuis cette date, sur les trois derniers captages encore non conformes, deux (Guindy et l’Aber Wrac’h) le sont devenus et n’ont jamais dépassé la limite autorisée de 50 mg/l en nitrates, même si leur profil hydrologique ne permet pas de faire de pronostic pour cette année. Quant à l’Arguenon, il présente des chances très sérieuses d’atteindre également la conformité en 2010.

2.– La gestion du risque des algues vertes

a) Un plan de lutte pour 2010-2014

En juillet 2009, l’actualité a relancé le débat sur la dangerosité des algues vertes présentes sur les plages bretonnes à la suite de la mort foudroyante d’un cheval qui s’était enlisé dans une zone à forte concentration de ces algues.

Le phénomène de prolifération des algues vertes, apparu il y a une trentaine d'années, est déclenché par un **apport excessif d'azote** dans la mer. Cet azote provient lui-même des **nitrate**s transportés par les rivières jusqu'au milieu marin. Les algues vertes se forment en mer et sont ensuite rejetées sur la plage par les courants. Si les algues ainsi échouées ne sont pas ramassées, elles dégagent – en plus d'une nuisance olfactive – un gaz, de l'hydrogène sulfuré, qui présente un risque pour la santé humaine selon des données confirmées dans une étude réalisée par l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS) l'an dernier.

En février 2010, le Gouvernement a donc annoncé la mise en place d'un plan de lutte contre les algues vertes ⁽¹⁾.

Celui-ci concerne vingt-trois bassins versants associés à huit baies « algues vertes » ⁽²⁾, ce qui représente 3 500 exploitations agricoles et 240 000 habitants.

Ces objectifs sont les suivants :

– il vise en premier lieu à assurer une meilleure gestion des algues vertes échouées, par **l'amélioration de leur ramassage et de leur traitement**, en vue de supprimer tout risque sanitaire et de réduire les nuisances.

S'agissant des volumes collectés, au 31 août 2010, on peut constater qu'ils sont globalement inférieurs aux volumes ramassés en 2009, pour des raisons liées à une baisse de la température de l'eau et aux faibles précipitations constatées au cours de l'année. Les quantités ramassées sont récapitulées dans le tableau suivant.

Département	Baie	Nb de tonnes ramassées au 31 août 2010	Nb de tonnes ramassées en 2009
Côtes d'Armor	Baie de St Brieuc	2 726	25 098
	Baie de Lannion	20 350	23 745
Total Côtes d'Armor		23 076	Environ 50 000
Total Finistère		15 000	Environ 30 000
Total		Environ 38 000	Environ 80 000

Source : ministère de l'Intérieur.

– il prévoit **d'améliorer l'information** des populations et des élus locaux en mettant à leur disposition des supports (panneaux, guide de bonnes pratiques, brochures) entièrement financés par l'État.

– il tend à réduire les flux de nitrates de toutes origines vers les côtes. À cette fin, il prévoit de préserver ou de réhabiliter les zones naturelles en favorisant la **création d'espaces naturels tampon** qui jouent un rôle de dénitrification pour

(1) Le plan est consultable à l'adresse :

http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/plan_lutte_contre_les_algues_vertes_0.pdf

(2) Il s'agit des baies de La Fresnaye, de Saint-Brieuc, de Douarnenez et de Concarneau, grève de Saint-Michel, anses de Locquirec, de l'Horn-Guillec et de Guisseny.

ménager les cours d'eau qui se jettent dans la mer. Ainsi, pour la baie pilote de Saint-Brieuc, l'objectif est de réhabiliter 20 % du territoire en zones humides, prairies extensives, haies... Début 2011, l'objectif de maintien et de réhabilitation de zones naturelles sera fixé pour chaque baie et ses bassins versants. Cet objectif doit être atteint pour permettre un retour au bon état des eaux littorales à échéance de 2027, la moitié de l'effort devant être réalisé à échéance de 2015.

– il prévoit des actions **pour lutter à la source** contre les algues. Le phénomène des marées vertes étant directement lié aux déversements de nitrates issus des engrais agricoles dans les cours d'eau, le plan fixe un objectif d'évolution de l'agriculture vers des pratiques agricoles à très basses fuites de nitrates. En effet, une diminution de la concentration de nitrates de 10 mg/L dans les cours d'eau des baies concernées permettrait de réduire de moitié la quantité d'algues produites.

Pour remplir cet objectif, l'État prévoit de soutenir des « projets de territoires » sélectionnés à partir d'appels à projets. Les acteurs socio-économiques sont sollicités pour proposer un plan d'action dont les mesures, adaptées aux particularités de chaque territoire, doivent permettre de réduire les flux de nitrates et proposer le maintien, la réhabilitation et la création de zones naturelles. Après un premier appel à projets lancé dans les baies de Lieue de Grève et de Saint Brieuc, un nouvel appel doit être lancé prochainement pour les deux bassins versants finistériens (baies de Concarneau et de Douarnenez). Un dernier prévu pour le début de 2011 concernera les quatre baies restantes.

– il prévoit enfin le **développement de filières de traitement des lisiers par la méthanisation** : les objectifs poursuivis sont de méthaniser les lisiers excédentaires des baies à algues vertes et de remplacer 50 % de l'engrais azoté minéral par de l'engrais organique issu de cette méthanisation (digestat) dans les bassins concernés.

La méthanisation se présente effectivement comme une solution intéressante puisqu'elle présente un double avantage : elle permet, d'une part, de valoriser les effluents d'élevage (par dégagement de méthane, utilisable pour produire de l'énergie) et d'autre part, de transformer le lisier en un produit (le digestat) solide, donc plus facile à transporter et à épandre.

Le premier appel à projets a été lancé fin juillet 2010 pour permettre la sélection d'environ dix projets d'ici fin février 2011. Une sélection complémentaire est prévue pour fin août 2011. À titre de repère, la France ne compte qu'une vingtaine de méthaniseurs contre 5 000 en Allemagne, dont quatre en Bretagne.

b) Son financement

Le coût total du plan est estimé à 134 millions d'euros sur la période 2010-2014. Il se répartit de la façon suivante.

FINANCEMENT DU PLAN DE LUTTE CONTRE LES ALGUES VERTES EN 2010 ET 2011

Mesures du plan			Financements
Volet sécurisation / ramassage	Sécurisation	Impression de brochures et de panneaux d'information à destination des communes	55 000 € (engagés en 2010) – PITE
	Ramassage des algues échouées		700 000 € (prévus pour 2010 et 2011) – PITE
	Ramassage dans le rideau et en mer		410 000 € (engagés en 2010) – hors PITE
Volet traitement	Unités de traitement 2010	Launay Lantic et Les Châtelets	4,4 m€ (engagés en 2010) – hors PITE
		Coûts de traitement en Baie de Lannion	500 000 € (prévus en 2010) – hors PITE
	Unités de traitement 2011	Projets à Lannion (22), Fouesnant et Douarnenez (29)	5,6 m€ (prévus en 2011) – hors PITE
Volet préventif	Projets territoires	Aide à élaboration des programmes d'action	132 000 € (prévus en 2010) – hors PITE
	Mesures des reliquats azotés		400 000 € (prévus en 2010) et 550 000 € (prévus en 2011) – PITE
	Mise en œuvre de pratiques permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole, suite à l'appel à projets lancé en 2010 pour définir les évolutions vers des systèmes de production adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates (2 baies pilotes en 2011)		7,45 m€ d'AE et 2,54 m€ de CP en 2011

Source : ministère de l'Intérieur.

Pour 2010 et 2011, le montant total programmé s'élèvent à 21 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16 millions d'euros en crédits de paiement.

Les raisons pour lesquelles ce plan a été rattaché au PITE en cours d'exercice 2010 sont multiples.

La première tient à la nature des opérations menées qui s'inscrivent dans la continuité des actions de reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, menées par le préfet de région depuis 2006 et dont le financement via le PITE a donné entière satisfaction aux autorités de gestion. Ce rattachement permet en outre de s'appuyer sur des personnels déjà en place et habitués à mettre en œuvre ces actions.

La seconde est liée à l'effet d'affichage que procure cet emplacement dans l'architecture budgétaire car il donne une meilleure visibilité de l'action de l'État et permet à ces partenaires de mieux identifier le responsable (le préfet de région) en leur donnant un interlocuteur unique.

C.– LE PLAN D’ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN

Le Marais Poitevin représente en superficie la deuxième zone humide française après la Camargue et le premier des marais littoraux de l’Ouest. Situé sur deux régions (Poitou-Charentes et Pays de Loire) et trois départements (Vendée, Charente Maritime et Deux Sèvres), il couvre 100 000 hectares, un espace où vivent près de 100 000 habitants.

Classé Parc Naturel Régional (PNR) en 1979, le label a été perdu en 1997 pour cause de disparition des prairies humides au profit de pratiques agricoles intensives céréalières.

En 1999, la France a d’ailleurs été condamnée par la CJCE pour mauvaise application de la directive n° 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Le Gouvernement a donc adopté pour la période 2003–2012 un plan d’action – **le plan de reconquête du marais poitevin** – permettant un abandon des poursuites par la CJCE en 2005 et destiné à gérer les différentes problématiques du marais liées à la gestion de l’eau, à l’agriculture et au tourisme), et visant à une nouvelle obtention du label PNR.

Les régions Poitou-Charentes et Pays de Loire, en collaboration avec le syndicat mixte du parc interrégional du Marais Poitevin qui regroupe 75 communes, ont proposé la rédaction d’une nouvelle charte en 2007. Mais alors que la commission d’enquête publique avait donné un avis favorable à cette nouvelle charte, le ministère de l’écologie l’a rejetée en février 2008 au motif « de son extrême fragilité juridique », à même de compromettre la viabilité du futur parc.

Il est apparu dans ces conditions nécessaire de **créer une structure pilotée par l’État** pour faire un pas décisif vers le nouveau classement, près de 30 ans après sa première création, du parc naturel régional du marais poitevin.

L’article 158 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement (loi « Grenelle II ») **prévoit la création d’un établissement public consacré à la gestion du marais poitevin**. En 2011, dès que l’établissement sera opérationnel, et selon son champ de compétence, les crédits du PITE lui seront transférés sous forme d’une subvention globale.

Dès lors, l’action 6 se trouvera vidée de l’essentiel de son contenu et son retrait du programme ne pourra qu’être sérieusement envisagé. Ce qui rend d’autant plus nécessaire la poursuite de la réflexion engagée sur les actions futures pouvant être inscrites au PITE pour assurer sa continuité dans l’architecture budgétaire.

D.– LE PLAN CHLORDÉCONE

1.– Le contexte

Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé en Martinique et en Guadeloupe de 1973 à 1993 pour lutter contre le charançon du bananier⁽¹⁾. Cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages.

Les risques liés à cette contamination constituent un enjeu sanitaire, environnemental, agricole, économique et social, et ont été inscrits comme une des priorités du Plan national santé environnement (PNSE), adopté par le gouvernement en juin 2004. Afin d'amplifier l'effort de l'État, le Premier ministre a chargé, en octobre 2007, le Professeur Didier HOUSSIN, Directeur général de la santé, de coordonner l'action des services gouvernementaux pour renforcer les actions concernant la pollution par le chlordécone et élargir le plan à toutes mesures permettant d'améliorer directement ou indirectement la qualité de l'alimentation et des milieux.

Le **plan d'action chlordécone 2008-2010 en Martinique et Guadeloupe** a été décidé par le Gouvernement afin de renforcer les actions et mesures concernant cette contamination. Un bilan d'application⁽²⁾ montre les avancées de ce plan qui a permis :

– le renforcement de la surveillance des impacts sanitaires de l'exposition au chlordécone ;

– l'amélioration significative de la qualité des produits agricoles mis sur le marché ;

– la diminution de l'exposition des auto-consommateurs, grâce au programme « jardins familiaux » (JAFA) : 12 300 enquêtes ont été réalisées sur les parcelles cartographiées à risque de contamination en chlordécone recelant un bâtiment et 1 020 prélèvements de sol ont été effectués en vue de leur analyse ;

– l'amélioration des connaissances sur la contamination des produits de la mer ; sur la base des résultats disponibles et de l'expertise de l'AFSSA, il a été demandé aux préfets d'interdire la pêche et la commercialisation des espèces à risques dans les zones contaminées.

À la suite des résultats publiés par l'Inserm en 2010 montrant une possible association entre une exposition au chlordécone et la survenue d'un cancer de la prostate⁽³⁾, le Gouvernement a décidé de lancer des investigations complémentaires et **annoncé un nouveau plan pour 2011-2013**.

(1) Pour connaître l'historique du problème, on peut se reporter au rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques présenté par M. Jean-Yves Le Déaut et Mme Catherine Procaccia, n° 1778, juin 2009.

(2) Cf. rapport interministériel d'activité de l'année 2009, publié en mars 2010- http://www.sante-jeunesse-sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_interministeriel_activite_2009_plan_Chloredecone_Martinique_Guadeloupe_2008-2010.pdf

(3) L'étude conclut à une augmentation possible de 80 % du risque de développer un cancer de la prostate pour les hommes soumis à une exposition élevée au pesticide agricole contenant du chlordécone.

Les préfets de la Martinique et de la Guadeloupe sont chargés d'organiser localement les travaux préparatoires de ce second plan sur la base du rapport en mettant l'accent sur les axes suivants :

- le maintien et le renforcement des actions visant à limiter l'exposition au chlordécone ;
- le suivi post-professionnel des travailleurs ayant été exposés au chlordécone ;
- la surveillance de l'état de santé des populations les plus vulnérables ;
- la conduite d'une étude similaire en Martinique, sur le possible lien entre exposition au chlordécone et survenue d'un cancer de la prostate.

2.- La performance

Ce dispositif central du plan chlordécone consiste à diminuer l'exposition au chlordécone des populations consommant des légumes racines provenant de jardins familiaux et susceptibles d'être contaminés par ce pesticide, à travers un volet enquête (identifier les populations exposées), nutrition (modifier les comportements alimentaires), soutien (fournir aux populations les plus précaires des ressources alimentaires et des solutions foncières) et recherche (pratiques culturales et modes de préparation des aliments pour réduire l'exposition).

La poursuite de cet objectif est suivi par un indicateur unique : *Réaliser le programme de santé concernant les jardins familiaux.*

Deux sous-indicateurs sont renseignés :

- le taux cumulé de foyers enquêtés par rapport à la cible tri-annuelle des foyers à risque d'exposition élevée identifiés ;
- le taux cumulé de foyers reconnus en situation de surexposition ayant fait l'objet de mesures d'accompagnement.

Il a été décidé d'enrichir le suivi de la réalisation de cet objectif par l'introduction de deux nouveaux indicateurs d'efficacité socio-économique :

- le taux de conformité des analyses réalisées dans le cadre des plans de surveillance et de contrôle ;
- le coût de la surveillance et du contrôle des denrées alimentaires consommées ou mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe.

Ces indicateurs, encore en cours de réalisation, devraient être opérationnels dans le rapport annuel de performances pour 2011.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE 2010 À 16 HEURES 15

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, pour l'examen des crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2011.

Comme vous le savez, l'esprit des débats en commission élargie est de privilégier les échanges entre les parlementaires et le Gouvernement plutôt que les exposés *ex cathedra*.

Après que M. le ministre aura répondu aux rapporteurs, je donnerai la parole aux collègues qui souhaitent s'exprimer.

Mme Françoise Branget, présidente suppléante. Je dois excuser l'absence de Christian Jacob, président de la Commission du développement durable, qui est retenu par la CMP convoquée dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales.

M. Jean-Claude Flory, rapporteur spécial pour la politique des territoires. De taille réduite par le volume de ses crédits, la mission « Politique des territoires » n'en demeure pas moins tout à fait pertinente dans la nomenclature budgétaire. Elle donne en effet de la visibilité à l'action de l'État en faveur des territoires, aussi bien en termes de soutien à la compétitivité et à l'attractivité que d'aide à la reconversion.

Pour 2011, les crédits de la mission sont bien entendu soumis à l'impératif de maîtrise de la dépense publique. Les crédits du programme principal, le 112, passent ainsi, pour les autorisations d'engagement, de 343,4 millions d'euros en 2010 à 308,6 millions, et, pour les crédits de paiement, de 340,1 millions à 292,6 millions.

Cette évolution s'explique également par des éléments conjoncturels liés à l'arrivée à terme de plusieurs contrats de site, à la fin de la première génération des pôles d'excellence rurale (PER), ainsi que par le décalage constaté dans l'exécution du plan de soutien aux territoires touchés par les restructurations de la défense. Ainsi, 30 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP, non utilisés en 2010, viendront abonder le budget de 2011. Il convient cependant de rester attentif au niveau des dotations pour les exercices à venir, afin de ne pas risquer de voir se reconstituer la dette structurelle qu'a connue le FNADT, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, entre 2005 et 2009.

L'année écoulée a été riche, avec la tenue, le 11 mai 2010, d'un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), au cours duquel des décisions importantes ont été prises sur la poursuite de la politique des pôles de compétitivité, désormais étroitement associés au programme d'investissement pour l'avenir, et sur les conditions de développement des territoires ruraux, *via* le lancement d'un plan spécifique que vous avez, monsieur le ministre, défendu.

Pour ce qui concerne l'exercice 2011, je souhaite vous interroger sur quatre points.

Suite aux Assises de la ruralité, vous avez annoncé un plan d'action pour permettre aux territoires ruraux d'accéder dans de bonnes conditions à Internet haut et très haut débit. Le programme national de déploiement du très haut débit prévoit notamment un financement de 250 millions d'euros, destiné à favoriser l'augmentation du débit sur les territoires. Cette ligne spécifique concerne plus précisément les 750 000 foyers non couverts à ce jour et

principalement situés en zone rurale. À ce propos, pour un certain nombre de nos territoires, c'est l'offre satellitaire qui se révélera sans doute la plus adaptée. J'aimerais donc appeler votre attention sur la nécessité de revaloriser l'offre d'accès à Internet par satellite, car j'ai pu constater, au cours de ces derniers mois, qu'elle souffrait d'une image parfois dégradée.

Sur ce même sujet, les propositions faites par le sénateur Hervé Maurey dans son rapport permettraient-elles, selon vous, d'atteindre l'objectif de couverture de 100 % du territoire en très haut débit à l'horizon 2025, avec un objectif intermédiaire de 70 % d'ici à dix ans ?

S'agissant des programmes européens, j'ai eu l'occasion, l'an dernier, de vous interroger sur le niveau de consommation des crédits issus des fonds structurels pour la période de 2007 à 2013. Depuis, le rapport de notre collègue Pierre Lequiller est venu nous rassurer, en démontrant que la France est dans la moyenne des pays membres, même si des retards ont été constatés dans certaines régions. Pour la fin de l'année, les risques de dégageement d'office sont néanmoins écartés.

À l'heure où les négociations pour l'après 2013 débutent, pouvez-vous nous confirmer que la politique de cohésion se poursuivra après cette date, et ce pour l'ensemble des régions françaises ? Certains responsables européens, dont M. Hahn, commissaire à la politique régionale, font part de leur souhait de voir réorientée la politique de cohésion vers les grands pôles urbains, au détriment des territoires ruraux. Alors que les premiers arbitrages seront pris d'ici à quelques mois, quelles sont les actions engagées pour contrecarrer cette volonté et permettre un soutien fort aux territoires ruraux après 2013 ?

Pour soutenir le développement local, vous avez engagé la politique des grappes d'entreprises, qui permet de conforter des dynamiques territoriales de filière. Pouvez-vous d'ores et déjà nous indiquer, au vu du nombre et de la qualité des candidatures reçues, si le deuxième appel à projets est un succès ? À quelle date précise les projets retenus seront-ils rendus publics ?

Dernier point : vous avez signé, le 28 septembre, un accord avec neuf opérateurs, baptisé « Plus de services au public », qui permettra de localiser soixante points d'accueil offrant un ensemble de services pratiques à la population, dans un premier temps à titre expérimental. Comptez-vous, à terme, généraliser cette initiative ? Si oui, selon quel calendrier et quelles modalités ?

Une remarque pour conclure : même si le dispositif ne relève pas de la mission, je souhaite voir évoluer la rédaction actuelle de l'article 88 du PLF, relatif à l'exonération de charges pour les organismes d'intérêt général situés en zones de revitalisation rurale (ZRR). Le dispositif existant permet en effet un soutien concret à l'emploi sur les territoires.

M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je tiens à exprimer ma préoccupation quant à la persistance de certaines inégalités en matière d'accès aux services publics, et ce 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 de devoir changer d'opérateur afin de se connecter à un réseau. D'autres éprouvent des difficultés dans l'accès aux 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. Or, si les services publics, les infrastructures ou les commerces venaient à manquer, les espaces ruraux ne pourraient profiter de cette dynamique. Faute d'une action publique adaptée, l'impression que nos villages se transforment en dortoirs se renforcerait. À ce titre, monsieur le ministre, je salue votre initiative 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 nouvelle dynamique positive, restent marqués par des difficultés économiques majeures. Là encore, il convient de mettre en place les dispositifs ciblés.

Ainsi, quelle que soit la situation locale, la nécessité de l'action publique se fait sentir, et 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, ainsi que le socle des services nécessaires. Vous avez récemment présenté, monsieur le ministre, un premier bilan de l'application des mesures contenues dans le plan que j'ai évoqué. Selon votre communiqué, à ce jour, 80 % des décisions sont, soit concrétisées, soit largement engagées, 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.

Je vous poserai néanmoins plusieurs questions sur des points précis du plan d'action en faveur des territoires ruraux.

Dans le prolongement de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires », dite HPST, le CIADT a approfondi les mesures visant à lutter contre les déserts médicaux. Un programme national de financement de 250 maisons de santé pluridisciplinaires pour la période 2010-2013 est aujourd'hui opérationnel. Pouvez-vous dresser un premier bilan de la mise en œuvre de ce programme ? Pensez-vous que le nombre de maisons de santé prévu dans ce programme sera suffisant ?

Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place un programme de résorption des zones blanches en téléphonie mobile, auquel je suis bien évidemment favorable et dont l'évolution me satisfait. Toutefois, un tel plan règlera-t-il le problème de la couverture des hameaux isolés ?

Enfin, le Gouvernement a fixé comme objectif le déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire à l'horizon 2025. À partir de quelle année peut-on espérer que les premières zones rurales seront connectées à la fibre optique ?

Ce projet de loi de finances, à l'instar des précédents, décline la mission « Politique des territoires » en deux programmes : le programme 112 et le programme 162. Dans un souci de complémentarité avec mon collègue Jean-Claude Flory, je me concentrerai sur le second, « Interventions territoriales de l'État », dit « PITE ». C'est un petit programme, puisque le montant des autorisations d'engagement demandées pour 2011 s'établit à 48 millions d'euros, et les crédits de paiement à 35 millions.

Modeste par sa masse financière, le PITE n'en est pas moins efficace depuis sa création, il y a quatre ans. J'en veux pour preuve les résultats obtenus, en Bretagne, grâce au plan d'urgence nitrates en termes d'amélioration de la qualité de l'eau. De même, grâce à

son inscription dans le PITE, sur proposition de votre rapporteur, 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 ; en même temps, le volet préventif du plan était lancé.

Pourtant, je constate une certaine réticence de la part du Gouvernement, ministère de l'intérieur excepté, quant à l'élargissement des actions qui composent le programme. La direction du budget semble ainsi considérer que les trois projets soutenus par le ministère de l'intérieur – formation professionnelle en Picardie, développement local du Morvan et soutien de la filière bois en Auvergne – ne présentent pas les caractéristiques requises pour être inscrites au PITE. Partagez-vous cette opinion ? Les actions qui viendront à s'éteindre dans le futur seront-elles remplacées ?

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire*. Je vous remercie de m'accueillir dans votre commission élargie pour l'examen du budget dont j'ai la charge. J'ai bien compris que vous souhaitiez consacrer l'essentiel du temps aux questions ; aussi m'efforcerais-je d'écourter mon propos liminaire.

M. le président Jérôme Cahuzac. Je vous en suis d'autant plus reconnaissant, monsieur le ministre, que certains de vos collègues avaient compris l'inverse.

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire*. Je commencerai donc par répondre aux deux rapporteurs.

La question de l'accès à Internet haut débit, monsieur Flory, a été posée lors de chacune des quelque trois cents réunions organisées dans le cadre des Assises des territoires ruraux. Nous avons pris deux décisions : la première est de ne pas laisser l'initiative au seul marché, puisque, sans intervention publique, certains territoires seront privés d'Internet à haut débit ; la seconde est de ne pas attendre. À ce titre, conformément au discours du Président de la République à Morée et aux règles fixées par le CIADT, les travaux d'aménagement nécessaires seront engagés dans les territoires ruraux en même temps que dans les zones susceptibles d'intéresser les opérateurs. Notre ligne était donc claire : un accès à Internet pour tous d'ici à 2025. Or, l'Union européenne a ramené cet horizon à 2015, ce qui nous permettra d'obtenir des crédits supplémentaires.

Il est vrai, monsieur Flory, que toutes les technologies doivent être utilisées. Nous souhaitons bien entendu privilégier le meilleur mode d'accès à Internet, mais la fibre optique ne peut être installée en un tournemain dans tous les territoires ruraux, y compris dans les fermes isolées de Saint-Nicolas-des-Biefs, chez M. Charasse. Nous devons procéder par étapes : la technologie par satellite est en ce sens tout à fait intéressante.

Quant au rapport du sénateur Maurey, il faut le mettre en perspective avec la loi Pintat, dont les deux principaux objets sont, d'une part, les schémas de couverture numérique et, de l'autre, la création d'un fonds de mutualisation, selon la méthode qui fut utilisée pour l'électrification de notre pays. L'un des objectifs de ce rapport remis il y a quelques jours au Premier ministre est d'ailleurs d'étudier les moyens d'alimenter ce fonds : la solution retenue pour 2011 consiste à faire transiter par lui les crédits relatifs aux dépenses d'avenir du grand emprunt. Néanmoins plusieurs voies sont possibles ; il conviendra de choisir la plus rentable en termes de recettes. Certains estiment que l'opérateur historique bénéficie d'une rente ; d'autres, qu'il faudrait taxer davantage les recettes liées aux abonnements. Des expertises sont en cours.

Quant aux crédits européens, il n'y a pas de risque que nous ayons à les restituer, compte tenu des efforts que nous avons fournis pour les employer au mieux : M. Lequiller l'a d'ailleurs noté dans son rapport. Notre préoccupation concerne la politique de cohésion après 2013. La France a défendu deux principes au sein des instances européennes, sachant que ses engagements en termes de maîtrise des dépenses publiques l'empêchent d'augmenter sa contribution au budget de l'Union : maintenir une politique de cohésion, et s'assurer que toutes les régions en bénéficient. Du fait de leur grande disparité, il serait en effet illogique d'exclure certaines régions plutôt que d'autres.

Vous avez dit que M. Hahn, commissaire chargé de la politique régionale, souhaitait réorienter la politique de cohésion vers les grands pôles urbains. Il doit venir à Paris dans une dizaine de jours : je lui rappellerai, à cette occasion, que nous souhaitons que les territoires ruraux aient leur juste part. Nous n'aurons cependant de vision globale qu'une fois conclu l'accord sur les budgets de l'Union pour l'après 2013.

Pour répondre à votre troisième question, 186 dossiers provenant de l'ensemble du territoire ou presque, ont été déposés au titre de la deuxième vague de grappes d'entreprises. Le succès est incontestable. Les dossiers sélectionnés devraient être connus en février 2011.

Enfin, l'accord « plus de services au public », que j'ai signé il y a quelques jours au nom de l'État avec neuf opérateurs de services publics, la Caisse des dépôts et l'Union des points d'information et de médiation multi-services (PIMMS), et qui a pour objet de mutualiser 24 départements les points d'accueil des services publics, rencontre un réel succès. Nombreux sont les départements, non retenus pour l'expérimentation, qui souhaitent y participer. Chaque jour, nous installons des comités d'expérimentation. Les conventions devraient pouvoir être mises en œuvre dès le début de l'année prochaine, et le dispositif généralisé dans tous les départements avant la fin 2011.

En 2010, je n'ai pas voulu prendre d'arrêté sur le classement en zone de revitalisation rurale (ZRR). En effet, certaines communes doivent sortir du zonage. De plus, les critères retenus doivent être analysés à l'aune des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le projet de loi de finances initiale supprime l'exonération des charges sociales patronales pour les organismes d'intérêt général de plus de dix salariés. Selon le rapport de l'Inspection générale des finances, parmi les 6 800 OIG bénéficiaires du dispositif figurent 40 organismes de grande dimension, dont des hôpitaux psychiatriques et même deux centres hospitaliers généraux. Pour être légitime, leur exclusion du champ des ZRR risque de les mettre en déficit. Je fais aujourd'hui étudier les conséquences financières de la mesure.

Monsieur Le Nay, vous avez raison : l'action publique de l'État ne doit pas être absente des territoires.

Le programme national de financement des maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) se fixe la création de 250 maisons de santé entre 2010 et 2013. Un premier bilan est en cours ; 80 projets sont déjà connus. De nombreuses demandes de fonds ont été formulées auprès du ministère que je dirige, de celui de la santé, des préfets et des agences régionales de santé (ARS). L'objectif sera bien évidemment atteint.

Comme le souhaitent les jeunes médecins, les MSP permettent un exercice collectif de la médecine ainsi que – c'est plutôt un souhait des femmes médecins – la modulation des horaires.

Un schéma de répartition des MSP sur le territoire doit être mis en place par les ARS. C'est le volet ambulatoire du schéma régional d'organisation des soins. Il nous permettra de définir la suite de notre politique.

Chaque action de résorption des « zones blanches » de téléphonie mobile en fait apparaître de nouvelles ! Aujourd'hui 200 communes y sont encore situées. Pour les résorber, nous devons faire face à l'enthousiasme modéré des opérateurs. S'arc-boutant sur le respect absolu de la concurrence qu'impose, selon eux, le droit européen, ils refusent toute action dès lors qu'une zone serait non pas « blanche », mais « grise », c'est-à-dire qu'elle serait couverte, même partiellement, par des opérateurs. À la suite du CIADT, mandat a été donné à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) de négocier avec les opérateurs pour résorber celles de ces zones où un seul opérateur est présent. Aujourd'hui, les opérateurs refusent de négocier. Or, l'ARCEP ne dispose pas de levier juridique pour les y contraindre.

M. René Couanau. Voilà du libéralisme bien compris !

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.* Peut-être faudra-t-il l'intervention de la représentation nationale. Notre seul levier juridique est la loi de modernisation de l'économie (LME). Grâce à elle, nous avons pu sortir des « zones grises » 300 des 5 000 communes qui y figuraient. Pour l'attribution des fréquences du dividende numérique, l'ARCEP s'est appuyée sur les décisions du CIADT. Dans les prochaines semaines, nous allons nous employer à faire appliquer la proposition de l'ARCEP d'une couverture de 99,8 % du territoire. Aujourd'hui, nous sommes loin du compte.

La fibre optique se diffuse progressivement en zone rurale. Avant la fin de l'année, cinq projets de connexion seront retenus. D'autres suivront l'an prochain. Nous avons les moyens de financer les projets lancés en conformité avec les appels d'offres.

Enfin, l'intervention territoriale de l'État relève du ministre de l'intérieur. C'est à lui, monsieur Le Nay, qu'il faut demander la réponse à la question que vous avez posée sur ce point.

M. le président Jérôme Cahuzac. Les autorisations d'engagement du Fonds d'aménagement et de développement du territoire diminuent de 13 %, et ses crédits de paiement de 17 %. Par ailleurs, alors que les projets les plus lourds sont financés sur la partie non contractualisée, c'est elle qui souffre de la plus forte baisse, notamment pour les crédits de paiement.

Monsieur le ministre, quelles seront les conséquences de cette diminution sur les programmes d'investissement – dont l'effet ne peut être que positif pour la reprise de la croissance – qu'effectuent dans les territoires les communes, les départements et les régions ?

Vous l'avez justement indiqué, parmi les établissements importants qui bénéficient aujourd'hui d'exonérations de charges patronales figurent non seulement des hôpitaux mais aussi des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

La réduction de 3,3 % à 2,8 % du rythme de progression de l'ONDAM aura des répercussions sur les dotations des hôpitaux. Quels dispositifs le Gouvernement envisage-t-il pour compenser d'éventuels surcoûts mis à la charge des familles, avec les conséquences qu'on imagine ? Le montant annuel du dispositif – près de 500 millions d'euros – était bel et bien consacré à des zones de revitalisation rurale : près de 40 % étaient concentrés sur les territoires particulièrement ruraux que sont le Lot, la Corrèze, l'Aveyron et la Lozère.

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.*

Le budget de l'aménagement du territoire est en effet, comme ceux des autres ministères, en diminution : une politique de lutte contre les déficits ne saurait à la fois maîtriser les dépenses publiques et, en même temps, les augmenter.

Nous allons travailler à gérer aussi efficacement que possible cette situation. Par exemple, seuls 10 % des crédits inscrits au titre des contrats de revitalisation des sites de défense sont effectivement dépensés. Des crédits de 2010 vont donc être reconduits pour abonder ceux de 2011.

L'État a jusqu'ici tenu ses engagements en matière de crédits contractualisés. Pour l'essentiel, ils sont destinés aux CPER ; Or, à ce jour, en cohérence avec la durée de ces contrats, 51,5 % des crédits d'État prévus ont été engagés.

Si, pour des raisons un peu mystérieuses, nous n'arrivons pas à obtenir les montants précis engagés par les régions – elles n'utiliseraient pas toutes le logiciel PRESAGE – leur niveau d'engagement serait cependant le même que celui de l'État.

Monsieur Flory, en 2009, le plan de relance avait permis, en puisant dans les crédits du FNADT, de combler un déficit historique. Désormais, les besoins financiers sont moins importants.

Monsieur le président Cahuzac, le prix de journée des EHPAD dont les charges sociales sont forfaitisées est-il inférieur à celui des autres ? Si oui, des risques de transferts de malades sont à craindre. Sinon, cette forfaitisation n'est peut-être pas une mesure très pertinente. Aujourd'hui, nous ne disposons pas de toutes les informations. Si l'Assemblée voulait procéder à une étude à ce sujet, nous serions preneurs. Pour l'instant, nous savons que le prix de journée d'une maison de retraite est plus bas en Lozère qu'à Paris, mais nous ne constatons pas, dans un même département, de différence de prix selon que l'établissement est situé ou non en ZRR.

M. Michel Heinrich. Monsieur le ministre, en liaison avec la DATAR, vous consacrez des moyens considérables à la création des « grappes d'entreprises » et au soutien à leur développement. Je me réjouis de cette action très pertinente pour l'animation des territoires et leur développement économique.

Cependant, ce développement, et notamment celui des PME, est intimement lié aux infrastructures de transport. Or, le schéma national des infrastructures de transport ne comporte aucune disposition pour améliorer le débouché de la région Lorraine vers la Franche-Comté, le sillon rhodanien et l'Italie. Pourtant, le CPER inclut des études sur l'électrification de la ligne de chemin de fer Épinal-Belfort et la création d'une liaison, essentielle pour notre région, entre les TGV Rhin-Rhône et Est.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. La prise en charge du vieillissement me semble largement dépasser les exonérations de charges sociales des EHPAD et des maisons de retraites classés en ZRR. Que nos aînés hébergés en établissement doivent payer une partie des coûts de leur construction, ou encore des coûts de personnel, n'est même pas concevable.

Monsieur le ministre, j'aurais aimé, au nom de notre groupe, pouvoir porter un regard positif sur le budget que vous défendez. Force est malheureusement de constater, avec regret, qu'aucun élément n'autorise le moindre optimisme.

Qu'il s'agisse des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement, les crédits de la mission « Politique des territoires » diminuent sensiblement. Avec 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 20 millions de crédits de paiement de moins, l'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires » est particulièrement frappée. Voilà, monsieur le ministre, un bien mauvais signe pour les actions de la DATAR.

L'action « Développement solidaire et équilibré des territoires » n'est pas épargnée. Si le montant des autorisations d'engagement n'est qu'en légère baisse, les crédits de paiement sont amputés de 16 millions d'euros. Voilà encore un mauvais coup porté aux grandes politiques d'aménagement du territoire qu'elle est censée recouvrir.

Si nous adhérons à une gestion par les préfets, au plus près des besoins, du programme « Interventions territoriales de l'État », ainsi qu'à la fongibilité de ses crédits en vue de leur utilisation optimale, nous en regrettons le recentrage sur quatre actions seulement : nombre de programmes expérimentaux conçus par les territoires ne pourront être retenus.

Au contraire de ce que vous avez exposé dans d'autres enceintes, la dotation d'équipement des territoires ruraux ne constitue quant à elle qu'un recyclage de la dotation de développement rural (DDR) et de la dotation globale d'équipement des communes (DGE), sans aucun apport d'argent frais.

À la baisse constante des dépenses de l'État consacrées aux territoires – qui, loin d'être conjoncturelle, se confirme sur les trois derniers exercices – va donc maintenant s'ajouter l'étranglement financier des collectivités territoriales, voulu par le Gouvernement, parfois même contre sa propre majorité ! De par vos responsabilités locales, vous savez bien, monsieur le ministre, qu'aucune politique d'aménagement du territoire ne se met en place sans le concours financier des collectivités territoriales, qui, souvent, est du reste le premier.

Enfin, vous savez vous aussi que la dette publique est, pour plus de 80 % celle de l'État, et non celle des collectivités locales. Si un effort doit être fait, c'est de l'État qu'il relève ! (*murmures UMP.*)

Mes chers collègues, je comprends que les faits vous gênent. Mais ils sont têtus. Dès l'an prochain, les régions vont perdre leur autonomie financière. Elles ne vivront plus que de dotations de l'État. L'autonomie financière des départements, quant à elle, va passer de 35 % à 12 % environ. Et ne parlons pas de la régression territoriale que devrait valider cette nuit la commission mixte paritaire sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. En perdant la compétence générale, les collectivités locales vont devoir renoncer à certaines de leurs interventions, notamment au profit de l'aménagement du territoire.

Monsieur le ministre comment allez-vous tenir vos engagements ? Pour les maisons de santé, vous tendez la sèbile aux régions et aux départements. Là où la couverture en internet haut débit et en téléphonie mobile a été réalisée, c'est d'abord grâce aux financements des collectivités territoriales. Le Gouvernement ne pourra pas la parachever seul !

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre que ce gouvernement a renoncé à toute politique d'aménagement du territoire. Qu'il est loin, le temps de la DATAR d'Olivier Guichard ! Fidèle à sa logique politique d'hyperconcentration au détriment des territoires les plus fragiles et à son credo de mise à mal des politiques publiques, le Gouvernement s'engage dans une logique aussi profondément néfaste pour les territoires ruraux que pour les territoires urbains les plus fragiles. Croyez bien que nous regrettons

qu'un ministre pour lequel nous avons beaucoup de sympathie soit chargé de défendre un aussi mauvais budget. Le groupe SRC ne pourra que voter contre.

M. Vincent Descoeur. Contrairement à ce que prétendent certains, monsieur le ministre, je considère que vous avez pris des initiatives et que vous vous êtes donné les moyens de les mener à bien.

Avec 356 millions d'euros en autorisations d'engagement et 327 millions en crédits de paiement CP, l'importance de cette mission pourrait être à tort jugée très relative alors que ces crédits servent une politique ambitieuse : le développement équilibré des territoires dans toutes leurs diversités. En outre, si ces financements intègrent cet objectif impératif qu'est la maîtrise des dépenses publiques, il est notable que le montant de l'ensemble des crédits d'État consacrés à l'aménagement du territoire s'élève à un peu plus de cinq milliards dans le projet de loi de finances pour 2011.

Je tiens également à rappeler combien 2010 a été une année déterminante en la matière avec, d'une part, la tenue – dans le droit fil des assises des territoires ruraux – du CIADT du 11 mai dernier, dont 80 % des décisions sont réalisées ou très largement engagées, d'autre part, les lancements du programme de très haut débit pour tous, doté de deux milliards, ainsi que du premier appel à projets associant collectivités territoriales et opérateurs, l'État cofinçant quant à lui plus de 60 schémas directeurs numériques.

Par ailleurs, le lancement de la troisième phase du programme visant à résorber les zones d'ombre en téléphonie mobile constitue une excellente nouvelle, les décisions prises au lendemain du CIADT étant en l'occurrence très importantes pour nos concitoyens qui n'ont pas encore accès aux réseaux.

Le montant des crédits dédiés aux appels à projets visant à améliorer l'accès aux services ou à créer des emplois en zones rurales suffirait à soutenir ce budget. C'est ainsi que les pôles d'excellence rurale (PER) ont fait l'objet d'un nouvel appel à projets après que 379 d'entre eux ont été validés par la DATAR dès 2006 avec un engagement de 235 millions. En outre, 115 projets ont été retenus cette année à l'issue du premier appel du mois de juillet 2010, 450 nouveaux projets, auxquels 40 millions d'autorisations d'engagement sont dédiés, étant par ailleurs parvenus à votre ministère. Je me permets d'insister pour que ces autorisations d'engagement puissent être abondées à hauteur du nombre de projets sélectionnés à l'horizon du mois de février 2011.

De plus, je rappelle la proposition faite le 28 septembre d'autoriser 23 départements à signer des contrats départementaux d'accès aux services à titre expérimental et au terme d'un partenariat avec les neuf opérateurs.

Enfin, sur un plan fiscal et social, si je me réjouis de l'extension du dispositif réservé aux entreprises dans les ZRR en matière de transmissions et de reprises, il me semble nécessaire de reconsidérer l'extinction programmée des exonérations sociales dont bénéficient les organismes d'intérêt général alors que ces dernières ont eu des effets très positifs non seulement dans la consolidation et la création d'emplois mais, également, pour le développement et le coût des services dans des territoires où le revenu moyen n'est sans doute pas le plus élevé de notre pays. J'ai bien noté votre engagement d'associer les parlementaires à l'ensemble de ces chantiers.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP votera les crédits nécessaires à votre politique.

M. Jean-Paul Chanteguet. La réforme des collectivités territoriales est porteuse d'une politique d'aménagement du territoire que je n'hésiterai pas à qualifier de violente. En effet, en grignotant l'espace et les compétences des autres collectivités territoriales, la création des métropoles et des pôles métropolitains signe la victoire du *lobby* urbain.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. C'est exact.

M. Jean-Paul Chanteguet. De surcroît, cette réforme abandonnera les territoires non denses qui couvrent 80 % de notre pays et accueillent 20 % de la population à des conseillers territoriaux dotés de moyens de plus en plus faibles et condamnés à travailler dans une usine à gaz mêlant départements et régions dont on voit mal quelle pourrait être la dynamique. Votre conception de l'aménagement du territoire se résume à la compétitivité urbaine qui, en l'absence d'une politique volontariste et ambitieuse de rééquilibrage, ne peut qu'obérer l'avenir de nos campagnes.

S'agissant du développement du très haut débit, Monsieur le ministre, vous avez lancé le 4 août un appel à projets pilote pour les zones non denses. À ce jour, 34 candidatures ont été reçues et cinq dossiers devraient être retenus à l'issue du processus d'évaluation. Précisément, pourquoi un tel chiffre ? Avez-vous par ailleurs une idée du montant des soutiens financiers apportés à ces projets sur les deux milliards de l'emprunt national, dont je souhaiterais d'ailleurs connaître les modalités de répartition : s'effectuera-t-elle toujours à partir d'un appel à projets ou selon une procédure différente ?

L'État assurera par ailleurs le rôle d'autorité organisatrice pour les trains d'équilibre du territoire, laquelle donnera lieu à la signature d'une convention avec la SNCF.

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.* Dès demain.

M. Jean-Paul Chanteguet. Le déficit d'exploitation étant quant à lui évalué à 210 millions d'euros et financé par une contribution de solidarité territoriale ainsi que par une fraction de la taxe d'aménagement du territoire à hauteur de 35 millions, quels sont les critères retenus pour le classement d'une ligne en trains d'équilibre ? Qui est responsable de l'élaboration de ce classement ? Enfin, est-il possible de connaître les lignes classées à ce jour ?

M. Patrice Martin-Lalande. Selon les informations qui nous ont été communiquées suite à la création d'une maison de santé dans le Loir-et-Cher, il semble que le remboursement de TVA ne soit pas possible dès lors que cette dernière sera située dans une commune non déficitaire alors qu'elle couvrira une zone qui, elle, l'est. Comment éviter de nous livrer à cet artifice consistant à installer cette maison dans une commune voisine déficitaire qui ne disposerait pas, de surcroît, des mêmes capacités d'accueil ?

Bien des problèmes que nous connaissons en matière de téléphonie mobile tiennent à la difficulté à placer de nouveaux émetteurs, une partie de l'opinion publique – qui, pour être minoritaire, n'en est pas moins bruyante –, faisant état de menaces scientifiquement infondées à ce jour. Les résultats du « Grenelle des antennes » contribueront-ils à apaiser la situation afin que nous puissions couvrir l'ensemble de notre territoire ?

Enfin, la question de la présence des services publics en zones rurales se pose différemment avec Internet, les points Visio-Publics permettant par exemple d'organiser des permanences dans de petites communes. Comment accélérer leur déploiement alors que les services publics semblent quant à eux éprouver quelques difficultés à franchir le pas ?

M. Gérard Charasse. Je suis élu d'un département concerné à plus d'un titre par la mission dont nous débattons : redéploiement des armées avec le nouveau format – s'il en existe encore – du détachement air de Varennes-sur-Allier, mutations économiques dues au départ de GIAT puis de plusieurs industries – dont Sediver – à sa suite, fragilité des territoires ruraux, problèmes de mobilité avec le développement stratégique des transports – Vichy est ainsi le seul bassin d'emploi de 80 000 habitants sans adresse autoroutière –, taux de chômage plus que préoccupant – 11 % dans ce même bassin, l'augmentation ayant d'ailleurs été de 20 % en un an en dépit des « aménagements » des modalités de comptage.

Malgré une telle situation, notre territoire ne figure pas dans les plans territorialisés non plus que dans les contrats de transition professionnelle – en dépit de la décision de la conférence administrative régionale, le feu vert de l'État ferait encore défaut... Il y a en outre un conflit cornélien entre des mesures de réparations statiques qui, à moyen terme, impliquent un enfermement dans des logiques de dépendances, et des mesures de re-développement réclamant un engagement pluriannuel d'autant plus bénéfique que le territoire dispose de ressources qu'il suffit de mobiliser.

Envisagez-vous donc de coordonner, voire, de territorialiser l'ensemble de ces mesures – peut-être dans le cadre du programme de politique transversale sur l'aménagement du territoire ? Sur un plan stratégique, 2011 sera-t-elle l'occasion de mettre en œuvre de nouveaux plans gouvernementaux territorialisés dès lors que les enjeux régionaux ont aussi dans un certain nombre de cas – je songe à ma propre région – une dimension éminemment nationale ?

M. Henri Nayrou. L'étendue des champs de compétence de votre ministère doit vous permettre d'attendre le remaniement avec une certaine sérénité...

De même qu'au-delà des chiffres ce sont la transversalité et la solidarité territoriales qui comptent, la visibilité du format budgétaire évoquée par M. le rapporteur spécial me semble secondaire par rapport à celle de l'action politique. Si je ne doute pas de votre sincérité, monsieur le ministre, je n'en dirai pas de même de celle du Gouvernement dont la volonté me semble également sujette à caution.

Les blocages, en effet, sont nombreux et connus : une réforme des collectivités territoriales qui fait le deuil d'une véritable politique des territoires en raison des questions de représentativité et de territorialité – lesquelles font peu de cas de la diversité –, une remise en cause des exonérations dans les ZRR, une RGPP qui interdira la présence des services publics dans les zones en difficulté, enfin, une politique hospitalière nationale marquée par des concentrations et des... disparitions – sans parler des Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes...

La politique territoriale repose en fait sur quatre piliers : l'emploi, les services publics, le logement et les transports. Elle implique également un contrat de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, lequel a reçu vous le savez plusieurs coups de canif. Même si les grands axes de votre politique sont quant à eux connus – appels à projets, grappes d'entreprises, PER, haut débit et TNT – pouvez-vous néanmoins les clarifier ? Êtes-vous par ailleurs certain de remporter les arbitrages budgétaires sur les ZRR qu'implique la RGPP ? Qu'en est-il de la possible révision du périmètre des zones franches rurales (ZFR) ?

Enfin, M. le ministre et M. le délégué de la DATAR sont-ils disposés à réviser les principes régissant le développement et l'usage de la neige de culture, l'État se montrant particulièrement frileux dans ce domaine – si vous me passez l'expression... – ?

M. Bernard Perrut. Les crédits de cette mission visent à soutenir le développement durable dans une perspective de solidarité et d'équilibre. Je souligne à ce propos que les assises des territoires ruraux ont permis d'établir un plan d'action permettant de renforcer leur attractivité.

En tant que rapporteur de la mission « emploi », je souhaiterais connaître le bilan des actions qui ont été menées en terme de créations d'entreprises et d'emplois à travers les PER, les pôles de compétitivité, les grappes d'entreprises, l'accompagnement des mutations économiques, les aides publiques aux entreprises, la prime d'aménagement du territoire, le maintien des services publics et, l'extension des réseaux numériques – sujet dont je sais qu'il vous tient particulièrement à cœur, monsieur le ministre. Plus globalement, quelles sont les priorités de votre ministère pour 2011 afin de soutenir le développement économique et l'emploi ?

Mme Catherine Quéré. Si la couverture numérique en haut débit et en téléphonie mobile a en effet progressé, les zones blanches demeurent trop nombreuses dans nos territoires ruraux. Cela a été dit et répété, je gage que vous finirez par nous entendre alors que les habitants nourrissent un sentiment d'injustice et réclament avec force d'être traités équitablement.

En ce qui concerne plus particulièrement la téléphonie mobile, il est notable que la situation diffère selon les opérateurs – le réseau « Bouygues » ne fonctionne pas chez moi, à la différence de SFR. Ces derniers ont-ils donc bien respecté leur cahier des charges ?

Par ailleurs, comment rassurer les entreprises, notamment, les artisans – mais également les jeunes – quant au développement du haut débit ?

J'ajoute que l'on ne peut juger uniformément du prix d'une journée en EHPAD. À Saintes, la maison de retraite de l'hôpital est en reconstruction : le prix mensuel du séjour, qui s'élève actuellement à environ 1 890 euros, sera porté à 2 500 euros à l'issue des travaux. Quels sont les moyens d'action dont disposent les familles alors que le département considère qu'il ne lui appartient pas de financer la différence ?

M. Louis Cosyns. Malgré les actions engagées, la précarité et l'exclusion n'en demeurent pas moins des réalités dans les zones rurales. Dispersion géographique, enclavement, éloignement des services publics constituent autant de situations qui accentuent les difficultés rencontrées par nos concitoyens les plus modestes. Le rapport que vous-même, monsieur le ministre, et M. Martin Hirsch avez demandé au mois de mars atteste que l'écart se creuse en matière de précarité et d'exclusion entre les villes et les campagnes, où 11,3 % et 13,7 % des habitants sont respectivement concernés. Quelles actions avez-vous engagées afin d'endiguer un tel phénomène – je songe, notamment, au redéploiement du RSA et au maintien des services publics ?

Précisément, la charte sur l'organisation de l'offre de services publics en milieu rural signée le 23 juin 2006 avait été critiquée – notamment en ce qui concerne son caractère non contraignant puisqu'elle se borne à énoncer les principes destinés à garantir une offre cohérente – mais, comme le Premier ministre l'avait demandé lors du congrès des maires de novembre 2009, une autre charte a vu le jour à l'issue des assises des territoires ruraux. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'accord « Plus de services au public » signé entre l'État, les entreprises et les organismes de service public ?

M. Jean-Claude Mathis. Vous avez évoqué, monsieur le ministre, le financement de 250 maisons médicales entre 2011 et 2013. Outre qu'au budget de l'État s'ajoute celui du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins, *quid* de la pérennité d'un

système dans lequel les médecins exerçant et habitant dans ces établissements bénéficient de 20 % d'honoraires supplémentaires ? Une telle situation ne contribue-t-elle pas à accroître les inégalités dès lors que les impôts des contribuables servent à financer des professionnels de santé qui gagnent correctement leur vie ? Maire d'un chef lieu de canton, j'ai moi-même fait construire voilà six ans une maison médicale qui n'a rien coûté à mes administrés, les professionnels en question ayant accepté de prendre en considération ce que représentait un tel investissement.

M. Serge Grouard. Non seulement je ne partage pas le pessimisme qui s'est exprimé à propos de la réforme des collectivités locales mais je note que le « *lobby* urbain » peut encore améliorer son action puisque les amendements que M. Destot et moi-même avons déposés ont tous été « retoqués » !

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. Heureusement !

M. Serge Grouard. Par ailleurs, je me félicite de la labellisation des pôles de compétitivité, notamment, de six d'entre eux dans le cadre du CIADT du 11 mai dernier. À quelques exceptions près, tous fonctionnent remarquablement bien – je pense, en particulier, au pôle DREAM.

Si nous sommes à mi-parcours des contrats de plan État-Région (CPER), la « clause de revoyure » prévue n'en est pas moins difficile à appliquer, les acteurs qui les financent – hors l'État et les régions – évoquant un manque de transparence auquel il conviendrait de remédier. À ce propos, je note qu'à la page 114 du rapport l'annexe 3 ne précise pas les participations financières d'un certain nombre de parties prenantes dans certaines régions.

Enfin, je souhaite vous alerter sur un sujet grave, monsieur le ministre. Avec 263 millions inscrits entre 2007 et 2013, le contrat de projet interrégional État Région (CPIER) Loire prévoit des investissements importants – notamment afin de financer un plan de prévention du risque d'inondation du fleuve. J'ai certes obtenu un premier exercice en 2006 et je me réjouis que le nouveau préfet de la région Centre ait décidé de faire de même, mais nous manquons d'une formation adaptée sur un certain nombre de points. Quel est donc l'état de protection du bassin de la Loire, notamment, de ses digues ? Qu'en est-il de la consommation des crédits que je viens d'évoquer ? Si une crue majeure survient, outre qu'une grande partie de notre territoire sera inondée, ce dernier sera quasiment coupé en deux. Je souhaite que nous prenions enfin la mesure de ce risque majeur dont les conséquences humaines seraient dramatiques et le coût économique monstrueux.

M. Bertrand Pancher. La suppression des exonérations de charges pour les OIG – les organisations d'intérêt général – en ZRR sont évidemment inacceptables en l'état. Nous trouverons vraisemblablement une solution ensemble, je vous remercie pour le travail que vous avez engagé récemment avec nous à cet effet.

Vous indiquez que vous souhaitez revoir les critères du zonage en ZRR. Il faut en effet s'en préoccuper car ces zones couvrent plus de 40 % de nos territoires et, quand tout est devenu prioritaire, en réalité, plus rien ne l'est. Dans ce cadre, je souhaiterais que vous réagissiez à quatre idées.

Tout d'abord, il convient de veiller à la cohérence de l'ensemble des dispositifs attractifs sur nos territoires. Je pense évidemment à la cohérence des ZRR entre elles mais également à leur juxtaposition avec les zones franches urbaines – les ZFU – et à la profusion des maisons médicales. Un médecin généraliste de mon département, installé en ZRR, a préféré partir à La Rochelle, ville disposant d'une ZFU, afin de bénéficier d'une exonération totale de charges et accessoirement de vivre dans une ville située à proximité de sa résidence

secondaire ; il semble que beaucoup de cas similaires existent. Quand aux maisons médicales financées par le contribuable, il s'en crée tellement qu'elles sont de plus en plus nombreuses à rester vides, quoique neuves et en bon état.

Je souhaiterais aussi que vous preniez des engagements concernant la durée d'existence des futurs dispositifs de zonage. Il importe en effet que les acteurs percevant des aides sachent pour combien de temps elles leur seront assurées, afin de ne pas revivre les drames actuels, avec le couperet de la fin des avantages liés aux ZRR. Les exonérations seront-elles assurées éternellement ou limitées dans le temps ? Nous devons connaître les intentions à long terme de l'État.

L'État devra être doté de moyens de communication pour promouvoir ces outils. Je suis très frappé par l'absence d'appropriation de toutes ces mesures par les acteurs locaux et par nos concitoyens. L'année dernière, un jeune professionnel de santé s'implantant dans un territoire situé en ZRR était surpris d'apprendre qu'il allait bénéficier d'exonérations, alors qu'elles existent depuis dix ans...

Enfin, il serait intéressant que les préfets des départements ruraux rendent public le poids de l'ensemble des dépenses publiques sur leurs territoires et les comparent à ce qui se fait en milieu urbain. J'ai fait les comptes pour le département de la Meuse : si le ratio emplois publics sur population active constaté en France y était respecté, nous compterions 3 000 emplois publics de moins ; ce chiffre illustre la vigueur de nos politiques d'aménagement du territoire.

Mme Christine Marin. Vous devez vous en souvenir, lors du CIADT de mai, six pôles de compétitivité ont été labellisés mais le septième, MEDEE, maîtrise énergétique des entraînements électriques, est resté à la porte, avec un pied dedans et un pied dehors. Il avait alors été dit qu'il ne serait pas abandonné mais ferait l'objet d'un nouvel examen dans un avenir très proche. À quelle échéance « très proche » ce nouvel examen doit-il intervenir, sachant qu'une telle labellisation donne un coup de booster majeur ? Quand le projet MEDEE sortira-t-il du purgatoire ?

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Je ne reviendrai pas sur tous les points fort justement abordés par Vincent Descoeur mais je voudrais m'assurer que les crédits d'État prévus pour les PER seront réellement fléchés sur les PER, que la DGE et la DDR ne seront pas siphonnées, car des rumeurs courent à ce propos.

Par ailleurs, petite remarque à l'adresse de la DATAR, lorsque la Commission nationale de présélection admet des dossiers, je souhaiterais que ceux-ci ne soient pas décortiqués en aval, comme cela a été le cas dans mon département. Dès lors qu'un dossier est accepté, nul n'est besoin d'y revenir.

Je regrette que nous soyons constamment obligés de plaider notre cause à propos du dispositif en faveur des OIG dans les ZRR. Celui-ci avait fait l'objet d'un amendement parlementaire, à une époque où le ministère compétent était celui de l'agriculture. En 2007, nous avons accepté de le nettoyer en sanctuarisant la masse salariale à novembre 2007. Six ans après, une sortie brutale serait difficile à supporter pour un certain nombre d'organismes, notamment, dans le secteur sanitaire et social, pour les maisons de retraite et les centres de handicapés, mais aussi pour les maisons familiales rurales et d'autres structures associatives.

Où en êtes-vous avec la charte sur l'organisation des services publics et au public en milieu rural ? À défaut de caractère obligatoire ou contraignant, par quel moyen peut-elle être opposable à des administrations retorses, comme l'éducation nationale, qui se refuse à la respecter ?

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire*. J'ai bien écouté Mme Pérol-Dumont, M. Chanteguet et M. Nayrou mais j'ai trouvé que l'esprit de Valencay ne soufflait guère, qu'ils étaient un tout petit peu excessifs !

Je rappelle que nous vivons dans une République décentralisée ; que l'État ne saurait faire tout, tout seul, mais qu'il agira avec les collectivités locales. Soutenir une autre thèse reviendrait à nier la décentralisation. Or je suis partisan de la décentralisation. Les collectivités locales et l'État ne sont pas en opposition, ils peuvent agir ensemble, se mettre d'accord.

Par ailleurs, l'ensemble des dépenses des collectivités locales, toutes catégories confondues, approche 200 milliards d'euros mais, en 2010, exonérations et compensations incluses, l'État a apporté 98 milliards d'euros aux collectivités locales, toujours toutes catégories confondues, et, l'année prochaine, cette somme augmentera. Je ne porte aucun jugement de valeur mais je constate simplement que l'État finance la moitié des dépenses des collectivités locales ; je me contente de donner ces chiffres pour éclairer le débat démocratique. Les collectivités locales réalisent bien 73 % des investissements civils, c'est vrai, mais, pour être tout à fait juste, il ne faut pas oublier de préciser qu'elles le font avec 98 milliards de l'État. Du reste, j'ai été surpris : avant de le calculer, je ne pensais pas que l'État donnait autant.

Pour revenir au budget de mon ministère, nous avons pu maintenir sans problème tous les crédits économiques. Les crédits alloués à la prime d'aménagement du territoire sont maintenus à 38,6 millions d'euros, c'est extrêmement important car cela nous permet d'aider des industries à s'implanter. Le financement des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises progressera en 2011.

M. Pierre Morel-À-L'Huissier. Le financement des PER labellisés sera naturellement assuré, conformément à ce qui a été annoncé en juillet 2010. Des crédits d'État provenant de la DDR ou d'autres dispositifs ont été utilisés, comme la dernière fois, aucune règle ne nous en empêche, mais il n'y a pas de pompage de ces moyens locaux, ils seront bien mis à la disposition des préfets. J'ajoute au passage que ces crédits d'État sont ventilés par le préfet mais sur les conseils d'une commission d'élus locaux, ce qui est assez original. Quand le conseil général de l'Ariège attribue ses subventions, M. Nayrou, qui en est membre, n'invite pas le préfet !

M. Henri Nayrou. Le président du conseil général du Rhône non plus !

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire*. Qu'en savez-vous ? Peut-être m'arrive-t-il de lui parler...

Quoi qu'il en soit, dans une République décentralisée, l'État et les collectivités locales doivent collaborer, ce qui n'empêche pas chacun de mener ses politiques librement, comme il l'entend.

Michel Heinrich m'a interrogé sur la liaison entre les deux TGV. Outre qu'Épinal est une belle ville, qui fait beaucoup de choses, je suis convaincu qu'il faut désenclaver la Lorraine et les Vosges, en particulier pour l'industrie textile qui y reste implantée : constituée surtout de filatures de tissus plats, elle a besoin de travailler avec d'autres régions

pour transformer et anoblir sa production. Il est donc clair que la Lorraine doit être reliée au Sud de l'Europe. Sur ce dossier, nous avons fait valoir des observations dans le cadre du SNIT – schéma national d'infrastructures de transport –, placé sous l'égide du ministère de l'écologie et qui, je le rappelle, doit faire l'objet d'un débat au Parlement.

Les PER constituent un vrai succès. Il s'agit d'un excellent outil, permettant à des gens qui ne se connaissaient pas de travailler ensemble. Pas moins de 454 dossiers – c'est énorme, c'est la première fois qu'il y en a autant – ont été présentés pour la deuxième vague, avant le 20 octobre, date limite de dépôt. Cela montre combien les élus locaux apprécient cet outil. Les crédits des PER sont naturellement en hausse : outre la mobilisation du FNADT – le fonds national d'aménagement et de développement du territoire –, d'autres ministères interviendront pour les financer et les crédits européens seront accrus.

Je voudrais rassurer M. Martin-Lalande et Mme Quéré, qui ont exprimé une série d'inquiétudes à propos de la téléphonie mobile et des zones blanches. Le problème est réel. Il faut commencer par recenser les zones blanches afin d'en acquérir la meilleure connaissance possible. Ensuite, il faudra mettre un terme aux politiques brouillonnes : trop souvent, quand il est nécessaire d'installer un pylône, c'est justement à un emplacement où c'est interdit... Un « Grenelle des antennes » a été évoqué, j'avoue que je n'en avais pas connaissance ; j'imagine qu'il est animé par le ministère de l'écologie et le secrétariat d'Etat chargé de l'économie numérique. Mon ministère n'y est pas associé, mais, s'il dégage des solutions, tant mieux. Honnêtement, tout le monde veut avoir accès à la téléphonie mobile mais refuse l'aménagement de mâts pour la transmission des ondes ; dans la vie, il faut savoir ce que l'on veut. Les scientifiques n'ont jamais trouvé de choses précises, il faut maintenant avancer assez vite. Pour régler ce problème des zones blanches, j'attends beaucoup, je le répète, des décisions qui seront prises à propos du dividende numérique de la téléphonie de quatrième génération.

Vous l'avez tous constaté – mais j'insiste car M. Chanteguet a oublié de le relever – rien n'a été demandé aux collectivités locales pour financer le déficit des trains d'aménagement du territoire.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. Une fois n'est pas coutume !

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.* Je me suis battu pour que ces trains soient maintenus car ils revêtent une importance cruciale, notamment dans les massifs montagneux du grand Nord-Est et dans le massif central. Certains d'entre eux sont empruntés par peu de voyageurs, c'est tout à fait vrai, mais, s'ils sont peu attractifs, c'est que le matériel est un peu obsolète. La convention qui sera signée demain en présence du Président de la République – il a beaucoup insisté pour qu'une solution soit trouvée – aura pour objectif d'assurer le financement du déficit d'exploitation mais aussi le renouvellement du matériel des trains Téo et Corail. Je précise que les chiffres ont naturellement été calculés sur la base des lignes en fonctionnement.

Allons-nous continuer de travailler à partir d'appels à projets ? Pour l'instant, c'est l'option que nous avons retenue. Pourquoi cinq seulement cette année ? Parce que, au départ, nous n'avions pas reçu beaucoup de projets correspondant au cadre des dépenses d'avenir. Nous en avons finalement reçu un peu plus que prévu et je pense que nous pourrions aller au-delà des cinq projets déjà retenus. Il s'agit de projets pilotes ; l'affaire sera généralisée par la suite, en fonction de leurs résultats.

Pour le financement du très haut débit, 2 milliards proviennent du grand emprunt et les opérateurs privés verseront 1 milliard d'avances, investis en dehors des grands centres urbains. Les territoires les moins denses bénéficieront de 750 millions de subventions et les satellites de 250 millions.

Les maisons médicales pluridisciplinaires sont un vrai sujet. Il est évident qu'elles présentent l'avantage d'attirer des médecins là où ceux-ci ne s'installent pas d'eux-mêmes mais elles posent des problèmes pour ceux qui sont déjà en place car ils ont généralement acheté le local où est situé leur cabinet. Au moment de sa retraite, un médecin ne peut pas revendre sa clientèle, elle va où elle veut ; c'est généralement la revente de son local qui lui assure un capital. S'il est installé dans une maison médicale, tout dépend de son statut : dans une copropriété entre médecins ou entre professionnels, il revendra sa part de copropriété ; en revanche, dans un équipement purement public, propriété de la commune, de la communauté de communes, d'un syndicat intercommunal voire du département, la situation sera différente. D'une certaine façon, les médecins déjà installés paient des impôts pour faciliter l'installation d'autres médecins, mais c'est la même chose pour attirer les industries.

Se pose ensuite la question de la pérennité des aides accordées à ces maisons. Pour l'investissement, les collectivités locales interviennent au départ. Pour le fonctionnement, le secrétariat, dont la tâche est d'assurer une permanence et de prendre les rendez-vous, l'assurance maladie verse des aides sur plusieurs années – trois ans si je me souviens bien –, qui s'éteignent en sifflet. Et les collectivités ont le loisir d'apporter des aides complémentaires au titre du développement de l'emploi. Dans mon département, par exemple, nous nous sommes mis d'accord, avec le directeur de l'ARS – l'Agence régionale de santé –, pour contribuer utilement au volet fonctionnement. Tout cela doit être planifié et, à cet égard, l'ARS joue un rôle indispensable : par exemple, il ne faut pas déshabiller un bourg centre au profit d'une zone plus périphérique.

Au sujet de la TVA, ma réponse ne sera pas claire : si c'est un bâtiment communal, c'est un bâtiment communal ; si ce n'est pas un bâtiment communal, la question se pose autrement ! Tout maire en fonction depuis plusieurs années sait parfaitement se débrouiller...

(Mme Catherine Quéré, secrétaire de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, remplace Mme Françoise Branget au fauteuil de la présidence.)

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.*
En matière de TNT, M. Nayrou, je vous ai déjà donné toutes les explications.

M. Henri Nayrou. Les élus de la montagne demandent une clarification. Au-delà des intentions, ils attendent des actions, vous le savez bien, nous vous l'avons déjà dit lors de notre congrès de Pontarlier.

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.*
Tout n'est pas parfait, mais, avec des réglages techniques, les choses se passent plutôt mieux que prévu, à tel point que nous n'enregistrons pas de plaintes. Huit régions ont déjà basculé : l'Alsace, la Basse-Normandie, les Pays-de-la-Loire, la Champagne-Ardenne, la Bretagne, la Lorraine, le Poitou-Charentes et le Centre. Cela dit, il ne me semble pas que ces régions comportent beaucoup de zones de montagne !

Quant à votre question essentielle relative à la neige de culture, elle sera transmise à M. Borloo car mon ministère ne s'occupe pas de ce sujet. Mais il faudrait que le département de l'Ariège garantisse en permanence une température adéquate...

M. Perrut a posé la vraie question : toutes nos actions produisent-elles de l'emploi et du développement économique ? Il est extrêmement difficile de répondre, je ne dispose pas de statistiques, mais les PER, les pôles de compétitivité et les grappes d'entreprises entraînent des créations d'emplois en assez grand nombre, avec certes des résultats assez inégaux. Par exemple, grâce à la fibre optique déployée tout le long de l'A75, des zones d'activité tournées vers l'informatique et les nouvelles technologies se sont créées et ont suscité un nouveau développement remarquable.

Monsieur Charasse, vous avez raison, nous avons besoin d'infrastructures. C'est pourquoi, dans le débat public, il faut soutenir la mise à deux fois deux voies de la route RCEA – route Centre-Europe Atlantique. Quand vos voisins seront convertis, les départements de l'Allier et de la Saône-et-Loire bénéficieront d'une structure autoroutière, essentielle pour leur développement, reliant les autoroutes A6 à A71.

M. Gérard Charasse. N'oublions pas la RN7 !

M. Michel Mercier, *ministre de l'espace rural*. La RN7 dessert parfaitement votre circonscription, hormis deux virages !

Madame Marin, pour MEDEE, tout n'est pas perdu : nous regardons si nous ne pouvons pas organiser des coopérations avec des pôles existants car ce serait beaucoup plus aisé que de réunir un CIADT et de repousser un autre dossier pour accepter celui-ci.

Monsieur Grouard, les crédits concernant la Loire ne sont pas gérés par mon ministère mais, en liaison avec le préfet, nous vous fournirons toutes les informations relatives à l'état des digues et nous examinerons où en est la consommation des crédits européens. Si vous le permettez, nous vous transmettrons donc une réponse écrite.

Monsieur Pancher, vous avez parfaitement raison, il faut veiller à la cohérence des zonages. À force de créer de nouvelles zones, leur intérêt diminue, c'est évident. Vous avez formulé une excellente remarque : il conviendrait effectivement de doter l'État de moyens de communication car, contrairement à ce qui se dit souvent, le Gouvernement n'arrive pas à communiquer correctement sur les aspects positifs de son action, même localement, dans les communes et les départements ; les médias ont plutôt tendance à véhiculer des critiques. Un vrai travail d'information est nécessaire pour s'y retrouver dans la masse des politiques mises en œuvre en vue de développer les territoires. Parfois elles se contredisent, parfois elles s'additionnent, mais chacun aurait tout intérêt à les connaître.

J'ai conscience de ne pas avoir répondu dans le détail à vos très nombreuses questions mais je me mets à votre disposition pour vous apporter des compléments ou des précisions.

M. le président Jérôme Cahuzac. Merci, monsieur le ministre.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Monsieur Michel Mercier, ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 3 novembre 2010⁽¹⁾), sur la mission Politique des territoires, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

M. Jean Claude Flory, Rapporteur spécial. Je souhaite préciser la raison pour laquelle les informations figurant dans mon projet de rapport sur le financement de la prochaine génération de pôles d'excellence rurale ne sont pas tout à fait complètes : les décisions ne doivent être prises que demain au cours d'une réunion interministérielle spécialement constituée pour arbitrer sur ce sujet.

*Conformément à l'avis favorable de M. Jean-Claude Flory, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de cette mission **sans modification**.*

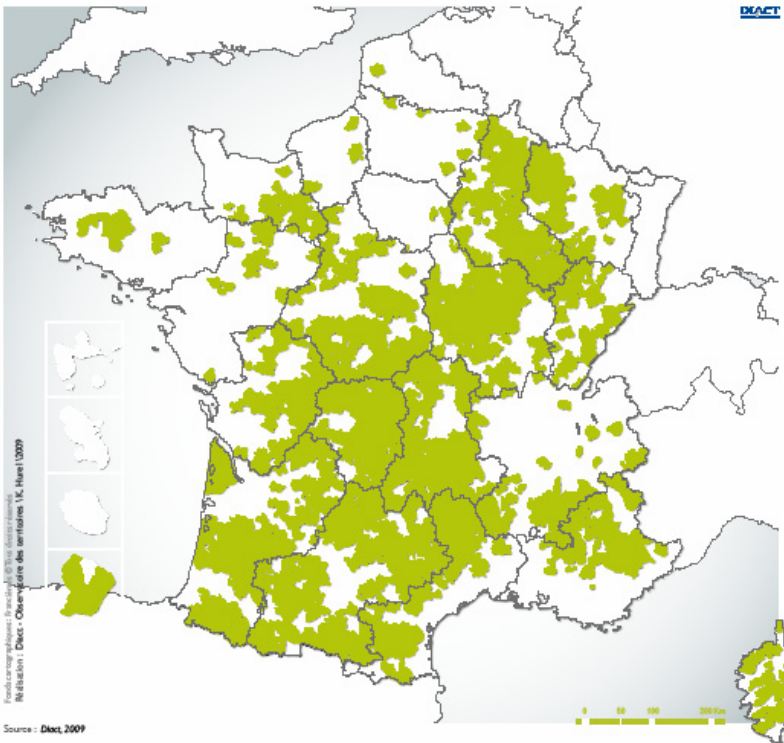
(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c015.asp

ANNEXE 1 : LES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Zone de revitalisation rurale au 1er janvier 2009

France (Commune)

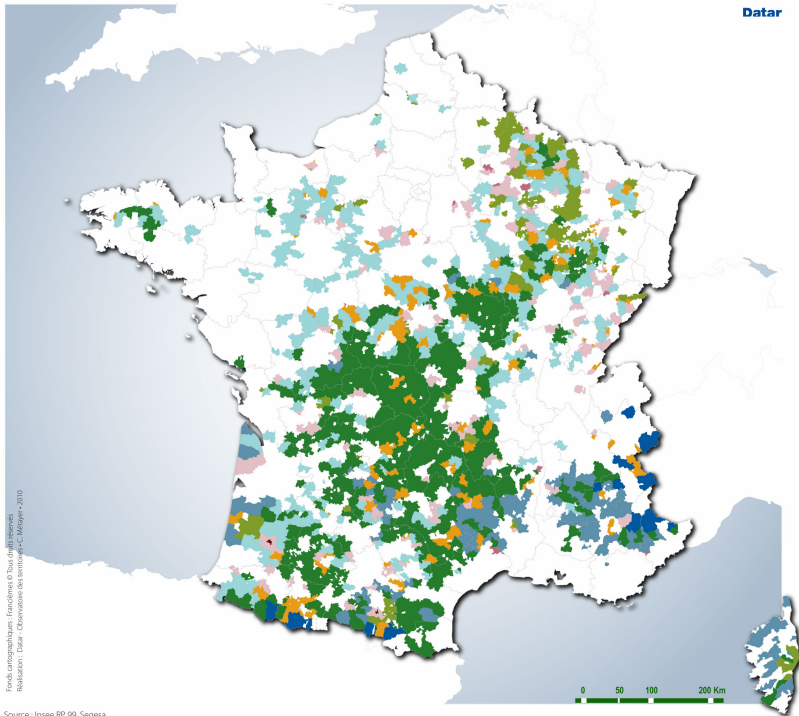
Arrêté du 9 avril 2009



ANNEXE 2 : LES ZONES DE REVITALISATION RURALE ET LA CARTOGRAPHIE DES TROIS FRANCE RURALES

Typologie SEGESA

des communes classées en Zones de Revitalisation Rurale d'après l'arrêté du 09.04.2009



Projet de loi relatif à la décentralisation, à la réforme de l'Etat et à la simplification administrative
Ministère de l'Intérieur - Datar - Observatoire des zones de revitalisation rurale - C. Adeline - 2010

Source : Insee RP 99, Segesa

— Territoire urbanisé

Les campagnes périurbaines
— Périurbain de proximité
— Rural en voie de périurbanisation

Les campagnes fragiles
— Rural agricole vieilli et peu dense
— Rural ouvrier

Campagnes et territoires ruraux dynamiques
— Rural à économie touristique
— Rural à attractivité touristique résidentielle
— Rural en transition
— Petite ville rurale



ANNEXE 3 : CPER 2007-2013 PROGRAMMATION DES CONTRATS RÉGIONAUX ET INTERRÉGIONAUX

(en millions d'euros)

<i>Au 17 février 2010</i>	État	Conseils Régionaux	Conseils généraux	Autres	TOTAL
Alsace	341 524	257 673	118 150	152 953	870 300
Aquitaine	647 672	670 750			1 318 422
Auvergne	282 727	188 485			471 212
Bourgogne	277 088	350 843			627 931
Bretagne	594 313	480 347			1 074 660
Centre	359 844	385 472			745 316
Champagne-Ardenne	231 609	231 609			463 218
Corse	132 000	129 340			261 340
Franche-Comté	217 524	166 102	102 540	43 908	530 074
Ile-de-France	2 041 136	3 425 083			5 466 219
Languedoc-Roussillon	495 872	814 320			1 310 192
Limousin	234 292	154 546			388 838
Lorraine	527 849	528 900			1 056 749
Midi-Pyrénées	522 929	598 000			1 120 929
Nord-Pas-de-Calais	747 626	1 797 911			2 545 537
Basse-Normandie	267 472	267 472			534 944
Haute-Normandie	431 456	441 780	339 076		1 212 312
Pays de la Loire	490 704	510 611			1 001 315
Picardie	322 278	324 550			646 828
Poitou-Charentes	377 563	282 341			659 904
PACA	840 462	826 102			1 666 564
Rhône-Alpes	920 067	1 475 810			2 395 877
Guadeloupe	169 497	115 411	47 790		332 698
Guyane	134 855	28 230	6 150		169 235
Martinique	141 570	167 515	134 061		443 146
Réunion	257 563	162 114	112 203		531 880
Total CPER régionaux	12 007 492	14 781 317	859 970	196 861	27 845 640
CIM Alpes	61 730	67 560			129 290
CIM Jura	16 200	19 510	32 970		68 680
CIM Massif central	61 200	61 200			122 400
CIM Pyrénées	41 870	41 970			83 840
CIM Vosges	20 000	21 495	29 083		70 578
Total CPIER massifs	201 000	211 735	62 053	0	474 788
Plan Loire	129 135	113 305		21 300	263 740
Plan Rhône (1)	214 410	200 440		199 000	613 850
Plan Meuse	21 800	17 450	8 700		47 950
Plan Seine	71 600	49 843			121 443
Plan vallée du Lot	19 000	11 050			30 050
Plan Garonne	75 800	31 500			107 300
Total CPIER fleuves	531 745	423 588	8 700	220 300	1 184 333
TOTAL	12 740 237	15 416 640	930 723	417 161	29 504 761

ANNEXE 4 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR RÉGION

MIN	Chiffres en milliers d' Euros (K€)	Maquette 2007-2013	TOTAL 2007-2009	dont AE Plan de relance 2009	Taux %	PREVISION AE 2010	Taux %
	AGRICULTURE ET PECHE	1 178 175	475 483	0	40,4%	126 649	10,7%
MAAP	142 - Enseignement sup et recherche agricoles	33 500	13 039	0	38,9%	3 538	10,6%
	143 - CEZ Rambouillet (île de France)	2 000	400	0	20,0%	0	0,0%
	149 - Forêt	138 903	40 067	0	28,8%	7 567	5,4%
	154 -act 13-14-16	733 888	315 258	0	43,0%	76 989	10,5%
	154 -act 11 (Ex 227)	269 884	106 719	0	39,5%	38 555	14,3%
	CULTURE	361 650	123 262	8 565	34,1%	45 952	12,7%
MCC	131 - Création	96 424	43 967	1 600	45,6%	15 937	16,5%
	175 - Patrimoine	211 394	61 405	6 965	29,0%	26 365	12,5%
	224 - Transmission des savoirs	53 832	17 890	140	33,2%	3 650	6,8%
	TRANSPORT	3 274 870	1 354 987	211 312	41,4%	418 428	12,8%
MEEDDM	203 (ex-226)	3 274 870	1 354 987	211 312	41,4%	418 428	12,8%
	URBANISME	251 700	92 311	0	36,7%	26 398	10,5%
	113 - act 1	251 700	92 311	0	36,7%	26 398	10,5%
	ÉCOLOGIE,	2 116 180	828 847	0	39,2%	300 907	14,2%
	113 -act 7 - Gestion des milieux et biodiversité (ex 153)	148 730	52 579	0	35,4%	17 011	11,4%
	113 - act 7 - (ex 226) Littoral	4 000	0	0	0,0%	0	0,0%
	181 - Prévention des risques	316 850	106 092	0	33,5%	11 650	3,7%
	217 (ex-211)	10 100	3 165	0	31,3%	1 443	14,3%
	Fonds Barnier	233 000	55 454	0	23,8%	32 998	14,2%
	EADJONEMA	775 000	347 523	0	44,8%	149 265	19,3%
ADEME	628 500	264 034	0	42,0%	88 540	14,1%	
	EMPLOI	429 000	155 935	0	36,3%	61 286	14,3%
MEIE	102 - Accès et retour à l'emploi	35 000	6 281	0	17,9%	5 000	14,3%
	103 - Accomp. des mutations éco et dév't de l'emploi	394 000	149 655	211 312	38,0%	56 286	14,3%
	INDUSTRIE ET PME	253 400	126 649	0	50,0%	26 713	10,5%
	134 - Actions collectives	235 400	124 595	0	52,9%	24 064	10,2%
	134 - volet PME (Nord-Pas-de-Calais)	3 000	492	0	16,4%	0	0,0%
	192 - Ecoles des Mines	15 000	1 562	0	10,4%	2 649	17,7%
	TOURISME	42 300	10 571	0	25,0%	6 780	16,0%
223	42 300	10 571	0	25,0%	6 780	16,0%	
	ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE	2 900 700	1 055 331	145 597	36,4%	378 540	13,0%
MESR	150 - Formations Sup et recherche universitaire	2 066 900	780 366	135 597	37,8%	265 578	12,8%
	231 (logement étudiant)	194 900	56 893	0	29,2%	26 309	13,5%
	172-187-193-ex 194 Recherche	638 900	218 072	10 000	34,1%	86 652	13,6%
	AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	1 244 580	416 252	24 711	33,4%	148 117	11,9%
MERAT	112 - Impuls. et coord de la politique d'ADT	1 244 580	416 252	24 711	33,4%	148 117	11,9%
	INTERIEUR ET OUTRE-MER (1)	328 500	89 178	7 500	27,1%	38 405	11,7%
MIOMCT (1)	123 - Conditions de vie outre-mer (1)	268 000	79 995	7 500	29,8%	35 900	13,4%
	Bibli 122 DGD	59 600	9 183	0	15,4%	2 505	4,2%
	119 - Avenant Ile d'Yeu (Pays de la Loire)	900	0	0	0,0%	0	0,0%
	SANTÉ	217 740	79 721	20 780	36,6%	60 572	27,9%
MTRFSV et MSS	157 ou CNSA	210 005	76 403	20 780	36,4%	59 646	28,4%
	124	600	258	0	43,0%	86	14,3%
	204	7 135	3 060	0	42,9%	1 020	14,3%
	VILLE	75 500	37 668	0	49,9%	33 921	44,9%
	147 - internats de réussite éducative	2 500	0	0	0,0%	0	0,0%
	ANRU - (Aquitaine)	73 000	37 668	0	51,6%	33 921	46,5%
	SPORTS	56 240	14 023	0	24,9%	14 979	26,6%
219 -Sports	2 800	100	0	3,6%	90	3,2%	
CNDS	53 440	13 923	0	26,1%	14 889	27,9%	
	DEFENSE	9 700	4 909	0	50,6%	2 780	28,7%
MDEF	212	8 200	4 350	0	53,0%	2 580	31,5%
	167 - Centre d'interprétation de Verdun	1 500	559	0	37,3%	200	13,3%

Source : GESPER (Groupe d'Étude et de Suivi des Projets État-Région : groupe de travail interservices piloté par la DATAR et la Direction du Budget réunissant les ministères contributeurs des CPER 2007-2013.

ANNEXE 5 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR THÉMATIQUE

Chiffres en milliers Euros (K€)	Maquette 2007-2013	AE 2007	taux 2007 %	AE 2008	taux 2008 %	AE 2009	dont AE plan de relance 2009	taux 2009 %	TOTAL 2007-2009	Taux %	Prévision AE 2010	taux 2010 %	TOTAL 2007-2010	Taux %
ALSACE	341 524	33 612	9,8%	38 742	11,3%	70 839	29 957	20,7%	143 194	41,9%	43 516	12,7%	186 711	54,7%
AQUITAINE	647 672	63 435	9,8%	77 256	11,9%	139 313	29 427	21,5%	280 004	43,2%	100 693	15,5%	380 696	58,8%
AUVERGNE	282 727	37 211	13,2%	33 500	11,8%	64 261	8 569	22,7%	134 971	47,7%	29 600	10,5%	164 571	58,2%
BOURGOGNE	277 088	29 413	10,6%	37 906	13,7%	39 554	11 984	14,3%	106 573	38,6%	29 538	10,7%	136 411	49,2%
BRETAGNE	594 314	77 696	13,1%	63 287	10,6%	104 437	34 737	17,6%	225 421	41,3%	57 205	9,6%	302 626	50,9%
CENTRE	359 844	40 704	11,3%	40 843	11,4%	77 380	30 644	21,5%	158 927	44,2%	38 597	10,7%	197 524	54,9%
CHAMPAGNE-ARDENNE	132 008	21 608	16,4%	25 276	19,3%	26 838	5 975	11,6%	74 275	32,1%	32 627	10,2%	97 902	42,3%
CORSE	21 523	22 496	10,3%	26 344	12,1%	33 435	5 630	15,4%	42 410	32,1%	14 420	10,9%	56 830	43,1%
FRANCHE-COMTE	2 041 136	210 733	10,3%	217 159	10,6%	349 756	57 427	17,1%	777 648	38,1%	289 334	14,2%	1 066 982	52,3%
ILE-DE-FRANCE	495 872	60 919	12,3%	67 573	13,6%	76 580	8 372	15,4%	205 072	41,4%	50 853	10,3%	255 928	51,6%
LANGUE-DOC-ROUSSILLON	234 292	28 212	12,0%	30 354	13,0%	32 348	6 538	13,8%	90 913	38,8%	24 096	10,3%	115 010	49,1%
LIMOUSIN	527 849	42 057	8,0%	66 601	12,6%	82 570	7 192	15,6%	191 228	36,2%	64 522	12,2%	255 750	48,5%
LORRAINE	224 929	57 167	10,9%	72 630	13,9%	89 739	10 421	17,2%	219 537	42,0%	76 272	14,6%	295 808	56,6%
MIDI-PYRENEES	522 929	74 754	14,3%	77 293	14,8%	103 602	7 770	13,9%	255 650	34,2%	136 008	18,2%	391 658	52,4%
NORD-PAS-DE-CALAIS	267 472	21 633	8,1%	25 949	9,7%	29 065	4 956	10,9%	76 646	28,7%	40 359	15,1%	117 005	43,7%
BASSE-NORMANDIE	431 456	48 725	11,3%	45 838	10,6%	59 984	4 500	13,9%	154 347	35,8%	60 824	14,1%	215 371	49,9%
HAUTE-NORMANDIE	490 704	49 422	10,1%	58 164	11,9%	96 492	42 186	19,7%	204 077	41,6%	61 519	12,5%	265 596	54,1%
PAYS DE LA LOIRE	322 278	30 304	9,4%	32 537	10,1%	55 183	3 297	17,1%	118 024	36,6%	32 756	10,2%	150 780	46,8%
PICARDIE	377 563	41 969	11,1%	46 979	12,4%	54 942	11 399	14,6%	143 890	38,1%	42 663	11,3%	186 553	49,4%
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	840 462	71 064	8,5%	91 173	10,8%	181 177	50 932	21,6%	343 414	40,9%	89 766	10,7%	433 180	51,5%
RHONE-ALPES	920 067	104 998	11,4%	110 933	12,1%	143 912	20 688	15,6%	359 863	39,1%	134 572	14,6%	494 434	53,7%
GUADALOUIPE	169 497	13 462	7,9%	16 930	10,0%	32 296	9 939	19,1%	62 688	37,0%	20 084	11,8%	82 772	48,8%
GUYANE	134 855	11 173	8,3%	11 123	8,2%	21 122	3 320	15,7%	43 148	32,2%	27 167	20,1%	70 315	52,3%
MARTINIQUE	141 570	3 043	2,1%	11 802	8,3%	21 918	2 391	15,5%	36 764	26,0%	18 269	12,9%	55 033	38,9%
REUNION	257 563	15 228	5,9%	37 856	14,7%	36 974	6 500	14,4%	90 058	35,0%	41 693	16,2%	131 751	51,2%
TOTAL DES CONTRATS	12 007 490	1 221 209	10,2%	1 379 812	11,5%	2 040 766	416 785	17,0%	4 641 787	38,7%	1 578 235	13,1%	6 220 022	51,8%
REGIONAUX	61 730	10 203	16,5%	8 635	14,0%	7 235	0	11,7%	26 073	42,2%	6 930	11,2%	33 003	53,5%
ALPES	16 200	1 542	9,5%	1 678	10,4%	2 952	280	16,0%	5 812	35,9%	1 968	11,8%	7 720	47,7%
JURA	61 200	5 691	9,3%	5 009	8,2%	7 432	800	12,1%	18 132	29,6%	7 168	11,7%	25 300	41,3%
MASSIF CENTRAL	41 870	4 172	10,0%	4 254	10,2%	5 112	0	12,2%	13 538	32,3%	3 984	9,5%	17 523	41,8%
PYRENEES	20 000	1 881	9,4%	2 148	10,7%	3 174	600	15,9%	7 203	36,0%	1 830	9,2%	9 033	45,2%
VOSGES	201 000	23 490	11,7%	21 724	10,8%	25 545	1 680	12,7%	70 759	35,2%	21 820	10,9%	92 579	46,1%
TOTAL DES CPIER DE	75 800	13 950	18,4%	2 940	3,9%	2 146	0	2,8%	19 036	25,1%	23 000	30,3%	42 036	55,5%
PLAN GARONNE	129 135	6 577	5,1%	5 358	4,1%	15 607	0	12,1%	27 542	21,3%	16 328	12,6%	43 870	34,0%
PLAN LOIRE	19 000	100	0,5%	4 142	21,8%	3 373	0	17,8%	7 615	40,1%	4 059	21,4%	11 674	61,4%
PLAN LOT	21 800	4 772	21,9%	2 343	10,7%	3 157	0	14,5%	10 272	47,1%	3 629	16,6%	13 901	63,8%
PLAN RHONE	214 410	22 756	10,6%	28 455	13,3%	20 856	0	9,7%	72 067	33,6%	37 216	17,4%	109 283	51,0%
PLAN SEINE	71 600	3 670	5,1%	5 296	7,4%	7 083	0	9,9%	16 049	22,4%	6 320	8,8%	22 369	31,2%
TOTAL DES CPIER FLEUVES	531 745	51 825	9,7%	48 534	9,1%	52 222	0	9,8%	152 381	28,7%	90 552	17,0%	243 133	45,7%
TOTAL NATIONAL	12 740 235	1 296 523	10,2%	1 450 070	11,4%	2 118 534	418 465	16,6%	4 865 127	38,2%	1 690 607	13,3%	6 555 734	51,5%

* GESPER = Groupe d'Étude et de Suivi des Projets État-Région : groupe de travail interservices piloté par la DATAR et la Direction du Budget réunissant les ministères contributeurs des CPER 2007-2013.
 NB : Les données en AE 2007-2010 des DOM ont fait l'objet en juillet/août 2010 d'une dernière mise à jour dans la perspective du rattachement au programme 123 des crédits CPER de certains programmes. Les programmes concernés sont les suivants : P175, 113, 102, 103, 134, 223, 150, 112. Les montants globaux des maquettes régionales des DOM restèrent inchangés (il s'agit d'une mesure de fiabilité à enveloppe constante). Ce tableau général ne sera donc pas modifié par la mise en oeuvre de cette mesure.

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– **Ministère de l’Espace rural et de l’aménagement du territoire**

M. Michel Mercier, ministre

Mme Véronique Gomez, conseillère parlementaire

M. Paul de Puylaroque, conseiller budgétaire et fiscal

– **Secrétariat d’État chargé de la Prospective et du Développement de l’économie numérique**

Mme **Nathalie Kosciusko-Morizet**, secrétaire d’État

M. Pierre Bonis et Pascal Dagrass, conseillers

– **Délégation interministérielle à l’aménagement et à l’attractivité régionale (DATAR)**

M. Pierre Dartout, délégué et responsable du programme

M. Gilles Dufnerr, directeur financier

Mme Amélie Durozoy, chargée des relations institutionnelles

– **Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**

M. David Appia, président, ambassadeur délégué aux investissements internationaux,

M. Dominique Frachon, chef du Pôle territoire

– **Direction du budget (4^{ème} sous direction)**

M. Laurent Machureau, sous-directeur

M. Fabrice Perrin, chef du bureau Logement, ville et territoires

Mme Laurianne Cruzol, rédactrice

– **Secrétariat général du ministère de l’Intérieur**

M. Henri-Michel Comet, secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et responsable du programme

M. Philippe Castanet, sous-directeur de l’administration territoriale

Mme Pascale Legendre, chef de bureau