



N° 251

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

## 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 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,  
Rapporteur Général,  
Député

---

ANNEXE N° 35

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

Rapporteur spécial : M. MICHEL VERGNIER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	8
<b>CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME <i>IMPULSION ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i></b> .....	11
<b>I.– LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT</b> .....	11
A.– LE PROGRAMME 112 NE CONTIENT QU'UNE PARTIE DES CRÉDITS DÉDIÉS À CETTE POLITIQUE PAR NATURE TRANSVERSALE .....	11
1.– L'engagement financier global de l'État et le document de politique transversale .....	11
2.– Ses crédits sont mis en œuvre par la DATAR .....	13
<i>a) Les missions actuelles de la DATAR</i> .....	13
<i>b) Les évolutions envisagées</i> .....	15
3.– Le FNADT, outil principal du programme .....	16
B.– L'ANALYSE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE .....	17
<b>II.– DES ACTIONS POUR SOUTENIR L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES</b> .....	19
A.– LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	20
1.– Son rôle et ses modalités .....	20
2.– Son bilan et les réformes envisagées .....	22
B.– LA POLITIQUE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ .....	23
1.– Une politique initiée pour relancer la compétitivité française .....	23
<i>a) Le bilan consolidé de la phase I (2005-2008)</i> .....	23
<i>b) L'évaluation de la phase II (2009-2012)</i> .....	24
<i>c) Les perspectives pour la phase III (2013-2020)</i> .....	26
2.– Le soutien apporté aux réseaux d'entreprises .....	26
C.– LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES EN RECONVERSION .....	28
1.– Le bilan des contrats de site .....	28
2.– Le bilan du soutien apporté par le Fonds national de revitalisation des territoires .....	29

D.– LE PLAN NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE .....	30
1.– Présentation générale .....	30
2.– Son état d'avancement au premier semestre 2012 .....	31
a) <i>La mise en œuvre des différentes mesures</i> .....	31
b) <i>Le point sur l'engagement des crédits</i> .....	33
E.– LE RÔLE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX .....	35
1.– La France confirme son attractivité en 2011 .....	35
2.– L'action de l'AFII en tant qu'opérateur de l'aménagement du territoire .....	37
a) <i>Ses missions et ses résultats</i> .....	37
b) <i>Son budget</i> .....	40
c) <i>La performance</i> .....	40
<b>III.– DES ACTIONS POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES</b> .....	42
A.– LA POLITIQUE DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE .....	42
1.– Le bilan consolidé de la première génération, 2006-2009 .....	42
2.– La mise en œuvre de la deuxième génération, 2010-2015 .....	44
B.– LES MESURES EN FAVEUR DES TERRITOIRES RURAUX .....	46
1.– L'installation de maisons de santé pluridisciplinaires .....	46
2.– L'organisation des réseaux de services publics .....	46
C.– L'ENJEU DE LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE .....	47
1.– La couverture du territoire en téléphonie mobile .....	48
a) <i>Le déploiement des réseaux mobiles GSM en métropole (2G)</i> .....	48
b) <i>Le déploiement des réseaux UMTS en métropole (3 G)</i> .....	48
c) <i>Le très haut mobile (4 G)</i> .....	50
2.– La couverture du territoire en Internet haut débit .....	51
3.– Le déploiement du très haut débit sur le territoire .....	52
a) <i>L'état d'avancement de la couverture territoriale en très haut débit</i> .....	52
b) <i>Les modalités de financement</i> .....	53
<b>IV.– LES POLITIQUES CONTRACTUALISÉES 2007-2013</b> .....	55
A.– LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT RÉGIONS 2007-2013 .....	55
1.– Le rappel du cadre réglementaire et financier .....	55
2.– L'état d'avancement après six années de mise en oeuvre .....	58
a) <i>Des niveaux de délégation de crédits globalement satisfaisants</i> .....	58
b) <i>Des niveaux de délégation plus faibles pour les CPIER</i> .....	60

B.– LA POLITIQUE RÉGIONALE DE COHÉSION EUROPÉENNE .....	61
1.– Rappel des objectifs, des principes et du cadre financier global .....	62
a) <i>Le cadre global</i> .....	62
b) <i>La situation de la France</i> .....	64
2.– L'état de la programmation et de la consommation des fonds structurels .....	64
a) <i>La comparaison avec les autres États membres</i> .....	64
b) <i>L'état d'avancement financier des programmes</i> .....	65
<b>CHAPITRE II : LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</b> .....	69
<b>I.– LE « PITE » EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES</b> .....	69
A.– LES RÈGLES DE GESTION APPLICABLES AU PROGRAMME .....	69
B.– LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION EN 2014 .....	73
C.– LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU VOLET PERFORMANCE.....	75
D.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2013.....	76
<b>II.– LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS</b> .....	78
A.– LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE.....	78
B.– LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE .....	80
C.– LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN .....	82
D.– LE PLAN CHLORDÉCONE II – 2011-2013 .....	83
<b>COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2012 À 15 HEURES ...</b>	87
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	103
<b>ANNEXE LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	105

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

À cette date, 90 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## SYNTHÈSE

Réduite par son volume de crédits, la mission **Politique des territoires** n'en est pas moins importante car son ancrage dans la nomenclature budgétaire donne de la visibilité aux actions qu'engage l'État en direction de ses territoires. Les placer sous le **sceau de l'égalité** est la ligne directrice qui déterminera l'usage des moyens alloués en leur faveur au cours du présent quinquennat.

Pour 2013, ses dotations, de 304,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 321,9 millions d'euros en crédits de paiement sont en baisse respectivement de 8 % et 4 % par rapport à 2012, signe de sa contribution à l'effort national de redressement des comptes publics. Il s'agit d'un **budget de transition**, qui finance, parmi les actions du programme principal de la mission, *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, la poursuite en l'état de dispositifs engagés par le précédent Gouvernement (prime d'aménagement du territoire, animation des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale, installation des maisons pluridisciplinaires de santé et expérimentations liés à l'accès aux services publics mutualisés en zones rurales), en attendant que soient finalisées les réformes voulues par le nouveau Gouvernement, qui trouveront une traduction concrète dans le budget pour 2014.

Parmi les sujets à l'étude se trouvent la transformation de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité du territoire (DATAR) en Commissariat à l'égalité des territoires, la remise à plat de la géographie prioritaire, la mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs de soutien aux territoires et leur accompagnement vers la transition écologique.

D'importantes décisions restent encore à venir pour atteindre l'objectif de couverture intégrale du territoire national en Internet à très haut débit d'ici 2022, aussi bien sur les modalités de déploiement des réseaux que sur leur financement.

Le second programme de la mission, *Interventions territoriales de l'État* (PITE), se distingue par son mode de gestion unique au sein du budget de l'État.

Conçu pour accélérer la mise en œuvre de projets territorialisés à enjeux spécifiques, il est doté en 2013 de 47 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 41 millions d'euros en crédits de paiement. Il finance la poursuite de quatre actions, dont deux arrivent à échéance l'année prochaine. Déjà engagée en 2012, la réflexion quant à l'inscription de nouvelles actions dans le budget pour 2014 continuera d'être menée en 2013.

## INTRODUCTION

Depuis une cinquantaine d'années, les territoires doivent s'adapter aux importantes mutations de leur environnement (intégration à la dynamique européenne, impact de la mondialisation, crise financière, ...). Mais celles-ci se sont particulièrement accélérées au cours du quinquennat précédent avec la mise en œuvre, à marche forcée, de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui a conduit à réformer successivement la carte judiciaire, la carte militaire, l'administration territoriale de l'État (RéATE), l'organisation territoriale de la santé, de l'éducation et des services publics.

Une telle accumulation de réformes a eu deux conséquences :

– menée sans vision globale, elle s'est traduite parfois par des effets cumulatifs dangereux : l'exemple souvent cité pour l'illustrer est celui de la Moselle, département qui a perdu depuis 2007, 5 400 postes de militaires, quatre tribunaux, deux conseils de prud'hommes, 267 postes dans l'enseignement primaire, une prison et une quinzaine de brigades ou de pelotons de gendarmerie.

Ce n'est d'ailleurs que tardivement que l'ancien Gouvernement a pris conscience des difficultés qui pouvaient surgir localement : début 2011<sup>(1)</sup> seulement, il a demandé à la DATAR d'assurer un suivi interministériel des conséquences territoriales des différentes réorganisations engagées, pour identifier les territoires cumulant les restructurations. Les résultats de ce travail ont contribué à l'établissement du bilan très critique de la RGPP réalisé par trois corps d'inspection à la demande du nouveau Gouvernement<sup>(2)</sup> ;

– menée sans véritable concertation avec les collectivités territoriales, elle a créé dans certains territoires un sentiment de relégation et d'abandon, qui s'est traduit parfois par des votes extrémistes lors des élections et a nui d'une façon générale à la cohésion nationale.

Fort de ces constats, le Président de la République a annoncé la mise en œuvre dès le début de son quinquennat d'un nouvel acte de décentralisation, qui placera les territoires au cœur du dispositif, car il les conçoit comme des « *lieux de démocratie, d'énergie, de vitalité, de croissance* »<sup>(3)</sup>.

Son engagement est précis : placer la politique d'aménagement du territoire sous le sceau de l'égalité. C'est donc un ministère de l'Égalité des territoires (et du logement) qu'il a installé en mai 2012 pour veiller à la mise en cohérence sur le territoire national des engagements pris durant la campagne

---

(1) Conseil des ministres du 5 janvier 2011.

(2) Rapport de l'inspection des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) : Bilan de la RGPP et conditions de réussite de la prochaine réforme de l'État, septembre 2012.

(3) Discours de Dijon du 3 mars 2012.

électorale, notamment en termes d'accès aux services publics, de soutien aux territoires les plus ruraux, de développement équilibré des réseaux de communication.

Désormais, cette politique sera menée avec l'objectif de :

– parvenir à contrebalancer les dégâts de la politique menée depuis dix ans qui, sous couvert de compétition et d'excellence (concentration autour de pôles, procédures d'appels à projets), a renforcé les territoires les plus favorisés (attractivité, capacité d'ingénierie) au détriment des plus fragiles (territoires enclavés, ruraux) ;

– privilégier une vision globale des territoires : l'effort sera porté sur la mise en place d'une juste péréquation entre les territoires, la clarification des compétences et le renforcement des moyens de l'État, la recherche d'une meilleure articulation entre les deux contractualisations à venir pour la période 2014-2020 (fonds de cohésion européens et contrats État-régions) ;

– réformer les outils d'intervention en donnant un nouveau cadre à la géographie prioritaire (réflexion sur l'accumulation et l'articulation des politiques de zonages – réforme des zones de revitalisation rurale –, refonte d'outils trop orientés vers des logiques de guichet, dont l'efficacité est difficile à mesurer – c'est le cas notamment de la prime à l'aménagement du territoire) ;

– combler le retard pris par notre pays en termes de développement des filières de la transition énergétique et écologique, des services liés à l'évolution des modes de vie et à l'allongement de la durée de celle-ci, et des nouvelles technologies (très haut débit notamment).

Ces ambitions trouvent pour partie leur traduction budgétaire dans la mission **Politique des territoires**. Même si en termes de volume de crédits, celle-ci est la moins importante du budget général de l'État (0,1 % des crédits de paiement), son ancrage dans la nomenclature budgétaire donne la visibilité nécessaire aux actions menées par les pouvoirs publics pour promouvoir les territoires sur la nouvelle période de programmation triennale 2013–2015.

Elle est composée de deux programmes seulement : le programme 112, Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire, et le programme 162, Interventions territoriales de l'État. Elle est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2013, de 304,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 329,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012, soit une baisse de 8 %) et de 321,9 millions d'euros en crédits de paiement (contre 336,4 en loi de finances initiale pour 2012, soit une baisse de 4 %).

L'encadré ci-après récapitule les chiffres clés de la mission.

**LES CHIFFRES CLÉS DE LA MISSION**

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 2011 ET 2013**

(en millions d'euros)

PROGRAMMES	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	RAP 2011	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2012/2013 (en %)	RAP 2011	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2012/2013 (en %)
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	312,3	282,8	263,3	- 7 %	276,7	300,4	280,7	- 20 %
162 Interventions territoriales de l'État	87,7	46,9	41,3	- 13 %	63,4	36,0	41,2	+ 14 %
<b>TOTAL</b>	<b>400,0</b>	<b>329,7</b>	<b>304,6</b>	<b>- 8 %</b>	<b>340,1</b>	<b>336,4</b>	<b>321,9</b>	<b>- 4 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013.

Ce tableau montre une diminution nette des autorisations d'engagement (AE) pour les deux programmes de la mission (respectivement - 7 % et - 13 %).

En revanche, l'évolution des crédits de paiement (CP) est contrastée :

- ils sont en baisse de près de 20 % pour le programme 112 : celle-ci s'applique aussi bien sur les crédits de fonctionnement (DATAR et opérateur du programme, l'AFII) que sur les crédits d'intervention (prolongation jusqu'en 2015 des engagements contenus dans les contrats de projets 2007-2013) ;

- ils progressent de 14 % pour le programme 162, conséquence de l'arrivée du plan exceptionnel d'investissements pour la Corse (action 4) dans une seconde phase de mise en œuvre qui implique une montée en charge des paiements.

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

### **I.– LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT**

#### **A.– LE PROGRAMME 112 NE CONTIENT QU'UNE PARTIE DES CRÉDITS DÉDIÉS À CETTE POLITIQUE PAR NATURE TRANSVERSALE**

##### **1.– L'engagement financier global de l'État et le document de politique transversale**

Pour 2013, le projet de loi de finances prévoit l'inscription dans le programme Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire de 263,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 280,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces montants sont à mettre en regard de l'effort financier total de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire, qui s'élève à 5,7 milliards d'euros au total en 2013 en autorisations d'engagement, une dotation stable par rapport à la moyenne observée sur la période 2006-2012, de l'ordre de 5,4 milliards d'euros.

Le tableau suivant montre la place relative des dotations du programme 112 au sein des crédits nationaux et européens engagés en faveur de cette politique.

#### **ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT TOTAL EN FAVEUR DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE 2010 À 2013**

*(en millions d'euros)*

	2010		2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits ouverts :								
<b>Au titre du programme 112</b>	<b>345,7</b>	<b>341,9</b>	<b>302,6</b>	<b>286,8</b>	<b>282,6</b>	<b>300,2</b>	<b>263,3</b>	<b>280,7</b>
<i>– part relative du programme 112 (en %)</i>	6,7	7	5,4	5	4,6	4,9	4,6	4,8
– au titre des autres budgets	4 835,2	4 513,7	5 585,1	5 439,5	5 790,1	5 765,9	5 466,7	5 518,2
<b>Total crédits nationaux</b>	<b>5 180,9</b>	<b>4 855,6</b>	<b>5 887,7</b>	<b>5 726,3</b>	<b>6 072,7</b>	<b>6 066,1</b>	<b>5 730,0</b>	<b>5 798,9</b>
Dépenses fiscales		612,0		389,0		397,0		<i>nc</i>
Fonds européens <sup>(a)</sup>	1 464,1		1 498,9		1 503,6		1 549,8	

(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.

Source : DATAR.

La disproportion évidente entre les crédits inscrits dans la mission **Politique des territoires** et les montants réellement affectés à la politique nationale d'aménagement du territoire a conduit le Parlement à demander la création en 2006 d'un document de politique transversale (DPT)<sup>(1)</sup>.

Cette annexe poursuit deux objectifs : d'une part, offrir un aperçu complet de l'effort budgétaire de l'État en faveur d'une politique à caractère interministériel et d'autre part, mettre en évidence le rôle de coordination interministérielle déterminant de la DATAR.

En 2011, le DPT *Aménagement du territoire* évaluait les 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 était supporté par 35 programmes relevant de 16 missions.

En 2010, la Cour des comptes avait émis des réserves sur la conception du document qui, selon elle, se limitait à une compilation des données contenues dans les projets annuels de performances des différentes missions concernées, apportant une vision budgétaire consolidée mais pas véritablement d'informations nouvelles, spécifiques au document même.

Auditionnée par le Rapporteur à ce sujet, la Direction du budget a approuvé l'idée d'améliorer ce document. Elle souhaite en particulier que la réflexion, engagée déjà l'an passé, sur la définition des critères d'inclusion des crédits inscrits dans ce document soit poursuivie.

La DATAR a pour sa part constitué un groupe de travail sur les améliorations à apporter au volet performance. Dans le DPT de 2013, elle propose d'insérer un indicateur synthétique qui permettra d'évaluer la politique d'aménagement du territoire menée dans son ensemble : il consiste dans la mesure de la disparité de produit intérieur brut (PIB) entre les régions.

Elle a également décidé :

– d'intégrer trois nouveaux indicateurs de performance : Pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants (programme 162 PITE) ; Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM (programme 138 Emploi outre-mer) ; Proportion des subventions d'équipements du Centre national pour le développement du sport (CNDS) attribuées aux départements « sous-équipés » ;

– de clarifier les contributions des ministères afin d'identifier au sein des programmes, les crédits par actions et sous-actions qui concourent réellement à la politique transversale d'aménagement du territoire ;

---

(1) Cette annexe est prévue par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, complété par l'article 169 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006).

– d’harmoniser la rédaction sur la présentation des programmes qui participent à la politique d’aménagement du territoire pour améliorer la lisibilité du document.

## 2.– Ses crédits sont mis en œuvre par la DATAR

### a) *Les missions actuelles de la DATAR*

La politique d’aménagement du territoire est une politique globale qui intègre les politiques sectorielles conduites par chacun des ministères. À ce titre, la dimension de coordination est essentielle. Cette mission est assurée par la Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (DATAR).

Elle a été placée par le nouveau Gouvernement sous l’autorité du Premier ministre : ce positionnement institutionnel constitue un retour aux sources pour cette administration, déplacée d’un ministère à l’autre depuis sa création (cf. encadré).

Ces dix dernières années, le « nomadisme » de la DATAR n’a pas contribué à faciliter sa mission de coordination interministérielle. Comme le souligne Jérôme Monod, « *Cette errance nuit à l’aménagement, elle en brouille l’image, le rattachement ministériel altérant le caractère interministériel de l’action.* »<sup>(1)</sup>

---

(1) L’aménagement du territoire, *Collection Que sais je ?*, Jérôme Monod, Philippe de Casterbaljac, février 2012. Jérôme Monod a été le Délégué de la DATAR de 1968 à 1975.

### LES DIFFÉRENTS RATTACHEMENTS MINISTÉRIELS DE LA DATAR

- De 1964 à 1972, la DATAR est rattachée au Premier ministre.
  - De 1972 à 1981, la DATAR est tantôt rattachée un ministère à part entière, tantôt à un ministère « technique » comme celui de l'équipement et des transports, ou encore rattachée au ministère de l'Intérieur.
  - De 1981 à 1986, elle est de nouveau associée au Plan.
  - De 1988 à 1991, la DATAR est rattachée au ministère de l'Industrie, du Commerce et du Commerce extérieur avant d'être à nouveau, l'affaire du Premier ministre.
  - De 1993 à 1997, c'est un ministre délégué rattaché au ministère de l'Intérieur qui est chargé de l'aménagement du territoire.
  - De 1997 à 2002, l'aménagement est associé à l'environnement.
  - De 2002 à 2007, l'aménagement du territoire est tour à tour lié à la réforme de l'État, à l'équipement et aux transports, puis à l'intérieur.
  - Après une année de transition en 2007, la DATAR est rattachée à un secrétariat d'État à l'aménagement du territoire en 2008 et 2009 ;
  - En 2010 et 2011, elle est rattachée au ministère de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire ;
  - Fin 2011, elle est rattachée au ministère de l'agriculture.
  - En 2012, elle est rattachée aux services du Premier ministre et mise à la disposition du ministère de l'Égalité des territoires et du logement.
- Pour rappel, en 2005, la DATAR change de nom et devient la DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires).
- Elle retrouve le sigle originel DATAR en décembre 2009 avec une terminaison en « attractivité régionale ».

Actuellement, la DATAR est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, ce qui 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 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 ;

– qu'elle contribue 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, 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 des politiques menées.

Ses moyens de fonctionnement sont récapitulés dans l’action 4 *Instruments de pilotage et d’études* du programme. En 2013, ils s’élèvent à 25,5 millions d’euros, dont 10,3 millions d’euros de titre 2 (pour 168 agents, soit 136 ETPT). Conformément aux instructions du Premier ministre visant au redressement des comptes publics, les dépenses de fonctionnement de la DATAR diminuent en 2013 de 7 %, passant de 9,9 à 9,2 millions d’euros.

#### *b) Les évolutions envisagées*

Le Gouvernement a engagé une réflexion globale sur l’organisation de ses structures administratives.

Pour préparer sa réforme, il a installé, début septembre, une commission, présidée par M. Thierry Wahl, inspecteur général des finances, dont les conclusions définitives seront connues en janvier 2013<sup>(1)</sup>. La réflexion porte notamment sur l’évolution de la DATAR en un Commissariat général à l’égalité des territoires, qui pourrait être officialisée en février 2013, date symbolique puisque la délégation fêtera ses cinquante ans d’existence<sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, une autre mission a été confiée par le Premier ministre à Mme Yannick Moreau (conseillère d’État et ancienne présidente du Conseil d’orientation des retraites) pour réfléchir à la création d’un Commissariat à la prospective qui devrait associer le Centre d’analyses stratégiques (CAS), le Conseil d’orientation de l’emploi et éventuellement la DATAR. Les conclusions de ces travaux seront également connues à la fin de l’année.

D’ores et déjà, le rôle de la DATAR en matière de prospective sur les dynamiques territoriales est confirmé. Au cours de son audition par le Rapporteur, la ministre de l’Égalité des territoires a rappelé l’importance de cette mission, car elle donne à l’État les moyens d’exercer son rôle de stratège en proposant une vision globale, nécessaire pour mettre en œuvre une politique d’aménagement du territoire cohérente et équitable<sup>(3)</sup>.

---

(1) Un rapport d’étape a été communiqué le 25 octobre 2012 :

[http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_d\\_etape\\_CGET\\_23-10-2012.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_d_etape_CGET_23-10-2012.pdf).

(2) Pour rappel, la Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale a été créée le 14 février 1963.

(3) En 2009, la DATAR a lancé la démarche de prospective *Territoires 2040, aménager le changement, et a rendu publics ses travaux en milieu d’année* : [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr).

En l'état actuel, parmi les outils dont dispose 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.

### 3.- Le FNADT, outil principal du programme

Le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, regroupe les crédits d'intervention, en investissement et en fonctionnement, finançant les actions de politique d'aménagement du territoire.

Ses crédits se répartissent entre 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 2009 et 2013 est présentée dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FNADT (2009–2013)**

(en millions d'euros)

	LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013		Variation 2012/2013 %	
	AE	CP	AE	CP								
<b>TOTAL</b>	<b>285,7</b>	<b>282,8</b>	<b>286,3</b>	<b>287,1</b>	<b>249,6</b>	<b>238,9</b>	<b>223,6</b>	<b>246,8</b>	<b>203,8</b>	<b>227,2</b>	<b>- 8,8 %</b>	<b>- 7,9 %</b>
Partie contractualisée (CPER)	165,7	153,8	167,9	160,5	120,1	149,1	121,9	139,3	119,0	123,4	- 2,4 %	- 11,4 %
FNADT non contractualisé (hors CPER)	120,0	129,0	118,4	126,6	129,5	89,8	101,7	107,5	84,8	103,8	- 16,6 %	- 3,4 %

Source : DATAR

Il met en évidence la participation du programme à l'effort de redressement des comptes publics sur les dépenses d'intervention (titre 6) qui se traduit par une baisse de près de 9 % en autorisations d'engagement et de 8 % en crédits de paiement.

Cet effort se porte principalement sur les autorisations d'engagement finançant les projets hors CPER, en baisse de plus de 16 %. Un lissage des financements prévus pour les pôles d'excellence rurale et les contrats de

restructuration de défense a en effet été effectué sur la programmation triennale 2013-2015, sans que les engagements de l'État soient cependant remis en cause.

La programmation des crédits de paiement a également été revue à la baisse (- 11 %) sur la partie contractualisée (contrats de projets 2007-2013) avec une ouverture prolongée au-delà du budget triennal.

- Le budget du programme 112 s'est caractérisé entre 2003 et 2006 par un déséquilibre constant entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, conduisant à la formation d'une dette très élevée (122 millions d'euros à la fin de l'année 2006, soit la moitié de la dotation annuelle du programme en crédits de paiement).

De 2007 à 2009, la priorité a été donnée à l'assainissement de ce budget, par des dotations accrues en crédits de paiement (abondement de 100 millions d'euros par amendement en 2007, maintien de la dotation à un niveau élevé en 2008 et apurement de la dette du FNADT en 2009 avec une dotation exceptionnelle de 70 millions d'euros inscrits au plan de relance).

Ces efforts ont été poursuivis sur les exercices 2010 et 2011 et ont permis de maintenir à zéro la dette exigible du FNADT.

Fin 2012, celle-ci devrait rester nulle pour la quatrième année consécutive, à condition toutefois que les crédits de paiement gelés en cours de gestion (5,1 millions d'euros) soient libérés avant la fin de gestion.

## B.- L'ANALYSE DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE

Le dispositif d'évaluation de la performance du programme est organisé autour de trois objectifs et de huit indicateurs. Depuis sa création en 2006, ce dispositif a connu de constantes évolutions, fortes entre 2006 et 2008, moins marquées en 2010 et 2011. L'année 2012 est la seule année où le dispositif a été reconduit en l'état d'une année sur l'autre.

- En 2013, une seule modification est apportée : l'indicateur 1.2 *Pourcentage des dossiers de demande PAT<sup>(1)</sup> pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours* est remplacé par un indicateur sur les *Montants et taux de réalisation des investissements des entreprises bénéficiaires de la PAT*.

Ce nouvel indicateur vise à mesurer, d'une part, l'effet de levier de la PAT sur la réalisation des investissements réalisés par les entreprises primées et, d'autre part, les réalisations en termes d'investissements des entreprises à la fin du programme.

---

(1) Prime d'aménagement du territoire.

Le premier sous-indicateur table sur un très fort accroissement de l'effet de levier, qui passerait d'une réalisation de 24 euros pour un euro de PAT distribué en 2012, à 40 euros en 2015.

Quant au second sous-indicateur, qui mesure le taux de réalisation des investissements par les entreprises primées, sa cible est logiquement d'atteindre 100 % en 2015, ce maximum pouvant par ailleurs être dépassé si les montants réalisés dépassent les montants programmés.

La mise en place de ces deux sous-indicateurs répond à une recommandation de la Cour des comptes<sup>(1)</sup> qui considérait que l'indicateur 1.1 *Taux de réalisation des objectifs de création d'emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* ne permettait une mesure de l'efficacité de la PAT qu'*a posteriori*. Selon elle, des indicateurs de court terme étaient nécessaires pour permettre un véritable pilotage budgétaire du dispositif, par ailleurs objet de vives critiques de sa part (cf. *infra*).

• Les résultats attendus en termes d'emplois pour deux dispositifs mis en œuvre par la DATAR paraissent très ambitieux à atteindre dans le calendrier imparti :

– l'indicateur 2.1 mesure le *Taux d'emplois directs créés dans les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD et PLR)*<sup>(2)</sup>. Il prévoit une forte augmentation du taux de réalisation des créations d'emplois en passant d'une réalisation de 40 % pour 2012 à une valeur cible de 90 % dès 2015 ;

– 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) de la deuxième génération*. Les engagements financiers n'ayant débuté que fin 2011, la prévision pour 2013 n'est que de 1 000 ETP. La valeur cible fixée en 2015 s'élève 11 000 ETP (4 300 emplois directs créés et 6 700 emplois maintenus)<sup>(3)</sup>.

Le Rapporteur spécial se demande si une harmonisation ne pourrait pas être réalisée entre ces deux indicateurs, le second pouvant être formulé de la même façon que celui retenu pour les contrats de redynamisation des sites de défense, sous la forme d'un taux, avec au dénominateur le nombre d'emplois inscrits dans les conventions signées avec les PER.

---

(1) Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, pages 447 à 454 : « La prime à l'aménagement du territoire : une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée. »

(2) *CRSD* : contrats de redynamisation de site de défense ; *PLR* : plans locaux de redynamisation.

(3) Pour rappel, les *PER* de la première génération (2006-2009) ont permis de créer ou de maintenir 8 900 emplois directs (soit une moyenne de 4,5 emplois créés et 4,5 emplois maintenus par *PER*) pour un objectif initialement fixé à 13 500 emplois directs. La deuxième génération de *PER* compte 261 pôles.

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

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 en 2013 de la doter de 104,3 millions d'euros en autorisations d'engagement, un montant en baisse par rapport à 2012 (112,6 millions d'euros, soit une diminution de 8 %) et de 114,7 millions d'euros en crédits de paiement (126,9 millions d'euros, soit une baisse de 10 % par rapport à l'année précédente).

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

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION *ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES* ENTRE 2011 ET 2013

(en millions d'euros)

	LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)	7,4	7,4	7,0	7,0	6,7	6,7
Subvention à la Société du Grand Paris	5,9	5,9				
Prime d'aménagement du territoire	38,4	33,4	38,6	33,0	40	34
Réseau de la DATAR	0,8	0,8	0,7	0,7	1	1
Engagements du Gouvernement (hors CPER)	23,9	22,7	31,2	43,5	20,6	33
– restructurations de la Défense	0	0	15	21,3	12,6	16
– pôles de compétitivité/grappes d'entreprises	16,2	11,6	10,1	14,2	6	10
– programmation FNADT hors contrats de projets État régions	7,7	11,1	4,1	8	2	7
Engagements inscrits aux contrats de projets État régions	36,1	45,5	37,1	42,7	36	40
<b>TOTAL</b>	<b>112,7</b>	<b>116,7</b>	<b>112,6</b>	<b>126,9</b>	<b>104,3</b>	<b>114,7</b>

Source : DATAR.

Il met en évidence, pour 2013, les points suivants :

- la poursuite de la baisse de la subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), conformément à l'objectif du Gouvernement de diminuer les coûts de fonctionnement des opérateurs de l'État ;

- une diminution des moyens alloués aux engagements pris par le Gouvernement hors CPER (pôles de compétitivité, grappes d'entreprises, contrats de redynamisation des sites de défense) ;

- le maintien de la dotation réservée aux contrats de projets 2007-2013 qui s'inscrivent dans les thématiques de cette action et des crédits dédiés à la prime d'aménagement du territoire.

## A.– LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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.

En 2013, lui est consacrée une enveloppe de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34 millions d'euros en crédits de paiement.

### 1.– Son rôle et ses modalités

Son rôle est précisé dans une circulaire du 15 juillet 2008 <sup>(1)</sup> :

*« 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 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 européen des aides à finalités régionales (AEFR), 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 est donc une aide qui a vocation à :

– appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles, afin de renforcer l'attractivité de

---

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

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**

<b>Zonage</b>	<b>Industrie et Services</b>	<b>Recherche, Développement, Innovation</b>
	<b>AEFR</b>	<b>France métropolitaine</b>
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>* <u>création d'activité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'entreprise réalise un investissement d'au moins 5 millions d'euros et crée 25 emplois ;</li> <li>– l'entreprise réalise un investissement inférieur à 5 millions d'euros et crée 50 emplois.</li> </ul> <p>* <u>extension d'activité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 25 emplois sont créés et cette création représente plus de 50 % de la masse salariale ;</li> <li>– 50 emplois sont créés ;</li> <li>– l'investissement atteint 25 millions d'euros <sup>(1)</sup></li> </ul> <p>* <u>reprise d'activité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– le programme primé conduit à la reprise de 150 emplois et à la réalisation d'au moins 15 millions d'euros d'investissements <sup>(2)</sup></li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>15 000 euros par emploi créé</b></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;"><b>15 000 à 25 000 euros par emploi créé</b></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.

Pour pallier les effets de la crise survenue en 2008, des aménagements ont été apportés à son cadre réglementaire. Depuis 2007, les reprises et les extensions d'entreprises sans créations d'emplois étaient éligibles. Un décret du 26 mars 2009 <sup>(1)</sup> a élargi deux critères d'éligibilité pour ces catégories :

(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.

– 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.

Enfin, le zonage des aides à finalité régionale a également été élargi (par utilisation de la réserve nationale) à plusieurs zones concernées par les restructurations de la Défense.

## 2.– Son bilan et les réformes envisagées

Sur la période 2009-2011 <sup>(1)</sup>, 108,4 millions d’euros au titre de la PAT ont été attribués à des entreprises et permis d’aider 31 840 emplois, soit un montant moyen par emploi de 3 400 euros.

Pour 2012, les chiffres en termes d’emplois ne sont pas connus mais le nombre de projets retenus (45) est équivalent à celui de 2010 (40) et de 2011 (43).

L’an dernier, la PAT a fait l’objet de sévères critiques de la part de la Cour des comptes <sup>(2)</sup> quant à :

- son efficacité, qualifiée d’incertaine ;
- sa pertinence, jugée peu probante compte tenu du développement ces dernières années de nombreux outils de soutien de la recherche (crédit d’impôt recherche, fonds unique interministériel, ...) bien plus puissants ;
- sa gestion, marquée par des anomalies et des négligences ;
- son impact, limité aussi bien sur l’emploi que sur l’attractivité des investissements internationaux ;
- enfin son montant, estimé insuffisant au regard des enjeux nationaux de ré-industrialisation et de revitalisation des territoires.

Dans ce contexte, le ministre de l’Égalité des territoires a déclaré vouloir procéder à une remise à plat de la PAT car selon elle, celle-ci : « *a perdu son objectif premier d’une répartition équilibrée des activités, au profit d’un soutien quasi-exclusif à la création ou à la préservation de l’emploi, avec une dimension court-termiste [...]* ». L’idée principale serait de cibler désormais l’aide en direction des entreprises positionnées sur les nouvelles filières créatrices d’emplois, particulièrement celles dont les activités contribuent à mettre en œuvre la transition énergétique (travaux de rénovation thermique ou production de matériaux isolants) et celles appartenant à la filière bois.

---

(1) En 2009, 34,5 millions d’euros de primes ont été attribués, pour 5 571 emplois aidés. En 2010, 40,5 millions versés ont permis d’aider 11 415 emplois, dont 3 046 créations et 8 369 maintiens ou reprises. En 2011, 33,4 millions d’euros ont été versés pour 14 854 emplois aidés.

(2) Cour des comptes, Rapport public annuel 2012, pages 447 à 454 : La prime à l’aménagement du territoire : une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée.

Cette décision de réformer la PAT s'inscrit dans la réflexion plus globale, actuellement menée par la commission présidée par Thierry Wahl, en vue d'aboutir à une simplification et une mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs existants en termes d'aménagement du territoire.

## B.– LA POLITIQUE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

### 1.– Une politique initiée pour relancer la compétitivité française

#### *a) Le bilan consolidé de la phase I (2005-2008)*

Partant déjà en 2004 du diagnostic d'un déficit croissant de la compétitivité de son industrie, la France a souhaité donner une nouvelle impulsion à sa politique industrielle en l'orientant vers une logique de territoire et de réseau : le Comité interministériel d'aménagement et de développement de territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 a ainsi acté la création 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 <sup>(1)</sup> du 12 juillet 2005 et 5 supplémentaires lors du CIADT <sup>(2)</sup> 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 apportant 1,5 milliard d'euros sur la période 2006–2008.

Une évaluation de cette première phase 2005-2008, menée par les cabinets Boston Consulting Group et CM International, a conclu en 2008 à la nécessité de poursuivre la politique de soutien aux pôles sur la période 2009–2011, et à la reconduction d'une enveloppe globale de 1,5 milliard d'euros.

À l'issue de l'évaluation, les 71 pôles ont été répartis 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).

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 a ensuite décidé :

– de prolonger la phase 2 jusqu'en 2012 et de prévoir cette même année une nouvelle évaluation des pôles ;

---

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

(2) 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.

– de labelliser six nouveaux pôles de compétitivité dans le domaine des éco-technologies, de renouveler l’attribution du label jusqu’à la fin de la phase 2 pour sept pôles classés dans le groupe 3 et d’en déclasser six autres <sup>(1)</sup>.

*b) L'évaluation de la phase II (2009-2012)*

Pour mémoire, le tableau suivant rappelle la ventilation des enveloppes prévues pour financer le soutien de l’État aux pôles sur les périodes 2005–2008 et 2009–2012.

**SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ**

*(En millions d'euros)*

	Période 2005–2008	Période 2009–2012
<b>Crédits affectés (FUI) <sup>(1)</sup></b>	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 <sup>(2)</sup>	160	–
<b>Crédits non directement affectés</b>	575	850
Ministères	75	–
Agence nationale de la recherche	500	600
Oséo, Caisse des dépôts et consignations		250
<b>Total</b>	<b>1 547</b>	<b>1 500</b>

<sup>(1)</sup> Fonds unique interministériel.

<sup>(2)</sup> 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.

Conformément au calendrier prévisionnel, une nouvelle évaluation de la politique des pôles a été menée cette année : la mission, confiée au consortium Bearing Point-Erdyn-Technopolis ITD, a remis ses conclusions au Gouvernement en juin dernier.

Le bilan dressé est une nouvelle fois globalement positif : 20 pôles de compétitivité ont été jugés « très performants », 35 ont été qualifiés de « performants » et 16 estimés « moins performants ».

Les principaux chiffres avancés sont les suivants :

– au total, 5,7 milliards d’euros ont été investis dans les projets de R&D labellisés par les pôles de 2008 à 2011, ce qui correspond à 4,5 % des dépenses nationales de R&D sur la période ;

---

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

– 2 500 innovations ont vu le jour grâce à cette politique depuis 2005, 900 projets ont été soutenus depuis 2008 ;

– 1 042 projets ont été financés entre 2005 et 2011 pour un montant total de 1,2 milliard d’euros de soutien de l’État via le Fonds unique interministériel (FUI).

L’étude met en avant des points positifs tels que :

– la montée en puissance de la politique : le nombre moyen des membres a augmenté de plus de 50 % et les PME sont les acteurs prédominants en nombre (celles-ci ont bénéficié de plus de 30 % des financements accordés) ;

– les résultats en matière de développement économique jugés encourageants : 1 300 entreprises estiment que l’adhésion aux pôles leur a permis de créer des emplois et 1 000 entreprises indiquent un effet sur le maintien des emplois, même si l’évaluation ne fournit pas de données globales sur les créations d’emplois découlant du dispositif.

Mais parmi les points faibles, on peut retenir :

– que sur un même territoire peuvent cohabiter des pôles, des clusters régionaux et des grappes d’entreprises, ce qui nuit à la lisibilité du paysage de soutien à l’innovation. Ce constat rejoint celui de la ministre de l’Égalité des territoires sur le manque de cohérence globale des politiques précédemment menées ;

– les pôles présentent encore une trop grande dépendance vis-à-vis des financements publics (la part d’autofinancement est de 28 % et le budget moyen d’un pôle est de 1,1 million d’euros).

Cet aspect s’est trouvé confirmé par un audit mené en début d’année par la Commission européenne sur le programme opérationnel FEDER de Champagne-Ardenne, au cours duquel elle a découvert que des pôles ont dépassé le plafond autorisé de subventions publiques, fixé à 50 % maximum, pour le financement d’actions collectives (formation, soutien à l’export, l’innovation...). Les bénéficiaires étant des entreprises privées, elle a considéré qu’il y avait atteinte à la libre concurrence.

L’interprétation qui avait été adoptée par l’ensemble des pouvoirs publics depuis 1990 était de considérer que le plafond de 50 % ne concernait que les crédits du ministère de l’Industrie. Elle n’a pas été retenue par la Commission européenne qui a confirmé que le plafond de 50 % s’appliquait à l’ensemble des financements publics alloués à l’action collective.

Ainsi, pour 1 465 actions collectives recensées depuis 2007, cofinancées par des crédits du FEDER et ayant un financement public supérieur à 50 %, ce sont 19 pôles de compétitivité qui ont concerné, pour un montant de fonds d’environ 8,2 millions d’euros.

Pour réduire au maximum les cas de récupération des aides indûment versées, les autorités françaises ont proposé à la Commission de requalifier les financements publics de ces opérations sur la base du règlement « *de minimis* »<sup>(1)</sup>, proposition qui a recueilli l'accord de la Commission européenne.

Le groupe de travail constitué à la DATAR en mars 2012 pour définir les modalités de cette mise en conformité a également pour mission de préparer les conditions du cofinancement public des opérations collectives pour l'avenir et l'élaboration de nouvelles instructions, le cas échéant après notification d'un nouveau régime d'aide d'État à la Commission européenne.

### *c) Les perspectives pour la phase III (2013-2020)*

Le Rapporteur spécial fait sienne les principales recommandations de l'évaluation qui sont de :

– reconduire la politique des pôles sur une période longue, 2013-2020, qui coïnciderait avec la nouvelle phase de programmation des fonds structurels 2014-2020 et en faciliterait ainsi l'utilisation ;

– mieux définir le positionnement de la politique des pôles dans la stratégie industrielle de l'État et dans le système d'appui à l'innovation ;

– réaffirmer la compétitivité comme objectif principal ;

– consolider le rôle du FUI et assurer une plus grande robustesse financière des pôles.

Parmi les évolutions à venir, un véritable copilotage des pôles exercé par l'État et les régions est envisagé dans une logique de renforcement de la décentralisation.

D'autre part, au cours de son audition par le Rapporteur, la ministre de l'Égalité des territoires a déclaré souhaiter qu'une analyse approfondie soit menée sur la nature des liens réellement établis entre les pôles et les territoires. Pour 2013, 6 millions d'euros sont prévus dans le programme 112 pour financer l'animation des pôles : le Gouvernement entend les consacrer au renforcement du lien entre les pôles et leurs territoires.

## 2.– Le soutien apporté aux réseaux d'entreprises

L'évaluation des pôles de compétitivité en 2008 a mis en évidence les difficultés rencontrées par certains d'entre eux pour remplir les critères attendus en termes de taille critique et de gouvernance. Pour autant, les réseaux étaient constitués et devenus une réalité sur le terrain. Aussi, pour tirer parti des actions déjà engagées, a été d'initié une politique nouvelle de soutien à ces réseaux d'entreprises, appelés grappes.

---

(1) Ce régime autorise des aides n'excédant pas le plafond de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux.

Une grappe d'entreprises se définit comme un réseau d'entreprises constitué majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrées localement, souvent sur un même créneau de production et appartenant à une même filière, mobilisé autour d'une stratégie commune.

Au total, 126 grappes d'entreprises ont été sélectionnées à l'issue de deux vagues d'appels à projets en 2010, 42 au titre de la première et 84 au titre de la seconde, dont huit en outre-mer.

La répartition des grappes sélectionnées selon les secteurs est la suivante :

- 63 % sont issues des secteurs industriels traditionnels (mécanique, agroalimentaire, emballage, industries de la santé) ;
- 13 % sont positionnées dans des secteurs d'activité liés à l'économie numérique ;
- 10 % sont positionnées dans des secteurs d'activité liés aux aspects environnementaux du développement durable ;
- 7 % sont positionnées dans des secteurs d'activité liés aux services ;
- 6 % sont positionnées dans des secteurs d'activité liés aux industries créatives et culturelles.

Le soutien apporté par l'État aux grappes d'entreprises est destiné à financer la partie animation et leur budget de fonctionnement. Une enveloppe totale de 24 millions d'euros provient du FNADT, complétée par des soutiens de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), d'OSÉO et de différents ministères <sup>(1)</sup>. Le soutien moyen apporté sur la période s'élève à 200 000 euros par grappe.

La répartition des moyens par financeur et par vague est présentée dans le tableau suivant :

**RÉPARTITION DES FINANCEMENTS DE LA POLITIQUE  
DES GRAPPES D'ENTREPRISES**

	VAGUE 1	VAGUE 2	TOTAL
<b>FNADT (DATAR)</b>	19 %	17 %	18 %
Autres financements État (DIRECCTE,...)	9 %	7 %	8 %
Collectivités territoriales	30 %	30 %	30 %
Europe (FEDER/FSE)	7 %	8 %	8 %
Autres (Oséo, Caisse des dépôts,...)	0 %	4 %	3 %
Ressources propres	35 %	34 %	34 %
<b>TOTAL</b>	100 %	100 %	

Source : DATAR.

---

(1) Le ministère de l'Outre-mer participe à hauteur de 1,5 million d'euros.

Au 20 août 2012, l'état d'engagement des crédits du FNADT est le suivant :

**CONTRIBUTION DU FNADT AUX GRAPPES D'ENTREPRISES**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement		
		2010	2011	2012
<b>Vague 1</b>	8,9	2,9	3,6	2,3
<b>Vague 2</b>	15,3	5,9	5,8	3,3

Source : DATAR

En 2013, 4 millions d'euros sont inscrits au programme pour solder les engagements pris au titre des grappes d'entreprises.

Conformément au calendrier prévisionnel, la DATAR et la CDC ont lancé en avril 2012, un appel d'offres relatif à l'animation nationale de ces grappes d'entreprises au terme duquel elles ont retenu la candidature de France Clusters.

Les orientations données à cette collaboration sont :

- d'une part, de permettre la diffusion et la valorisation des bonnes pratiques entre grappes d'entreprises (production d'études, constitution de groupes de travail, communication sur les grappes, etc.) ;

- d'autre part, d'accompagner les grappes d'entreprises dans l'appropriation de la stratégie Europe 2020<sup>(1)</sup>. Parmi les 7 initiatives phares retenues se trouve en effet celle de faire émerger une nouvelle politique industrielle mettant notamment l'accent sur une politique dédiée à l'innovation et le soutien aux PME<sup>(2)</sup>. Celles-ci devraient pouvoir bénéficier d'un accès plus facile au financement et d'une aide à l'internationalisation.

## C.– LE SOUTIEN AUX TERRITOIRES EN RECONVERSION

### 1.– Le bilan des contrats de site

Dans le cadre de la politique d'accompagnement et de soutien des territoires touchés par un sinistre industriel brutal, d'ampleur et induisant un impact socioéconomique lourd, et des territoires à la situation très dégradée par le cumul de restructurations industrielles, un dispositif a été instauré en 2003 sous l'appellation de contrats de site.

---

(1) Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, stratégie adoptée le 3 mars 2010 par la Commission européenne. Elle succède à la stratégie de Lisbonne, adoptée pour la période 2000–2010.

(2) Initiative phare « Une Union pour l'innovation ».

Au total, sur les 33 contrats signés, trois restent en cours de mise en œuvre en 2012 : le contrat territorial de Châtelleraut, dont l'échéance est fixée pour la fin de l'année, les contrats de site de Saint-Omer et des Ardennes, qui se terminent fin 2013.

Le coût total pour l'État de ce dispositif s'élève à près de 518 millions d'euros, dont 106 millions d'euros du FNADT. Son effet de levier est avéré puisque le total des contrats, tous financements confondus, atteint près de 1,8 milliard d'euros.

Les retours d'expérience retirés de ces contrats évalués au fur et à mesure de leur arrivée à échéance ont été utilisés pour élaborer les contrats de restructuration de la Défense mis en place en 2008.

## 2.- Le bilan du soutien apporté par le Fonds national de revitalisation des territoires

Le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) a été créé pour 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 a été conçu 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.

Une convention cadre a été signée en mars 2009 entre l'État, la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) et OSÉO. Initialement conclue pour une durée de trois ans, elle a été prolongée par avenant jusqu'à la fin de cette année.

Le FNRT permet l'octroi par OSÉO de 135 millions d'euros de prêts, dits PRT (prêts à la revitalisation des territoires), compris entre 0,1 et 1 million d'euros, d'une durée de 5 à 7 ans, avec un différé d'amortissement de 2 ans. Un cofinancement bancaire est quasi systématiquement demandé.

Fin juin 2012, 76 territoires ont été labellisés et les 135 millions d'euros ont été affectés. Le FNRT a donc parfaitement répondu à son objectif et entraînera en outre la mise en place de prêts bancaires (270 millions d'euros s'ajoutant à l'enveloppe de 135 millions d'euros).

Conformément aux termes de la convention passée entre l'État, la CDC et OSÉO, une mission d'évaluation du dispositif a été menée en 2011 par le Contrôle général économique et financier et l'Inspection générale de l'administration.

Si elle a préconisé des améliorations sur l'organisation du dispositif, le coefficient multiplicateur pour le fonds de garantie (actuellement de 3) et le choix des entreprises retenues pour des PRT, elle a également mis en avant la pertinence de cet outil et rappelé que l'intervention de l'État, même dans ce domaine largement décentralisé, est particulièrement appréciée.

Pour faire suite aux conclusions de cette mission, un groupe de travail réunissant la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et la DATAR s'est constitué pour réfléchir à organisation plus souple (une labellisation unique et l'utilisation de l'enveloppe non affectée jusqu'à extinction), un mode de financement nouveau (engagement volontaire des entreprises, convention de revitalisation, remboursement des entreprises, licenciements diffus), le niveau de coefficient multiplicateur et le choix des entreprises.

Mais en l'état actuel des positions, le dispositif du FNRT doit s'achever à la fin de cette année.

## D.- 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 près de 55 000 emplois 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 M. François Fillon a insisté sur l'importance de son accompagnement territorial<sup>(1)</sup>. Le plan proposé repose sur plusieurs actions :

1. La mise en place de 25 contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) pour les sites les plus touchés, et pour les autres zones, de 33 plans locaux de redynamisation, financés avec une enveloppe de 320 millions d'euros ;

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 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par l'un des 25 contrats de redynamisation de site de défense ;

3. La mise en place du dispositif de zone de restructurations de défense (ZRD) pour les 13 zones d'emploi et les communes bénéficiant d'un CRSD concernées par une suppression d'au moins 50 emplois. Il comprend des mesures fiscales et sociales pour les entreprises en création ou extension et un crédit d'impôt pour les micros entreprises ;

---

(1) A été adressée à l'ensemble des préfets, dès juillet 2008, une circulaire dans laquelle sont précisées les grandes orientations des mesures à destination des collectivités touchées par les restructurations (n° 5318/SG du 25 juillet 2008).

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 25 millions d'euros ;

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.

## 2.– Son état d'avancement au premier semestre 2012

### *a) La mise en œuvre des différentes mesures*

2012 est la quatrième année de mise en œuvre du plan de réforme. Celui-ci prévoit la signature de deux types de contrats selon l'impact subi par les territoires :

– les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) concernent les sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et connaissant une grande fragilité économique et démographique ;

– les plans locaux de redynamisation (PLR) concernent les sites qui subissent une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

- L'accélération de la signature des contrats territoriaux.

Le tableau suivant dresse le bilan des signatures des contrats (CRSD et PLR) au mois de septembre 2012.

**LES SIGNATURES DE CONTRATS TERRITORIAUX FIN SEPTEMBRE 2011**

(en millions d'euros)

Site	Type de contrat	Date de signature	Dotations
Givet (08)	CRSD	10 février 2009	4,99
Arras (62)	CRSD	2 avril 2009	6,26
Barcelonnette (04)	CRSD	7 mai 2009	3,00
Provins-Sourdon (77)	CRSD	26 mai 2009	10,00
Briançon (05)	CRSD	2 juillet 2009	3,00
Château-Chinon (58)	PLR Nièvre	5 février 2010	3,00
Langres (52)	CRSD	8 février 2010	2,12
Compiègne (60)	PLR Oise	1 <sup>er</sup> juillet 2010	2,58
Châteauroux-Déols (36)	CRSD	6 juillet 2010	10,00
Metz (57)	CRSD	8 juillet 2010	32,00
La Courtine (23)	PLR Creuse	14 janvier 2011	1,62
Dax (40)	PLR Landes	27 janvier 2011	1,00
Bitche (57)	PLR Moselle	31 janvier 2011	3,00
Cambrai (59)	CRSD	9 février 2011	11,77
Joigny (89)	CRSD	11 février 2011	4,14
Nîmes (30)	PLR Gard	6 avril 2011	4,45
Limoges (87)	CRSD	28 avril 2011	6,00
Cherbourg (50)	PLR Manche	17 juin 2011	3,00
Valenciennes (59)	PLR Nord	8 juillet 2011	3,00
Commercy (55)	CRSD	18 juillet 2011	11,82
La Rochelle (17)	CRSD	19 septembre 2011	6,00
Rennes (35)	PLR Ile-et-Vilaine	12 octobre 2011	1,85
Nancy-Toul (54)	PLR Meurthe-et-Moselle	13 octobre 2011	3,00
Laval (53)	CRSD	25 octobre 2011	6,60
Bordeaux (33)	PLR Gironde	24 novembre 2011	2,10
Noyon (60)	CRSD	6 décembre 2011	10,00
Lyon (69)	PLR du Rhône	7 décembre 2011	1,00
Dieuze (57)	CRSD	8 décembre 2011	14,00
Nantes (44)	PLR Loire Atlantique	9 décembre 2011	1,50
Martinique (972)	CRSD	19 décembre 2011	6,40
Verdun (55)	PLR Meuse	16 décembre 2011	3,00
Toulouse (31)	PLR Haute Garonne	19 décembre 2011	1,91
Caen (14)	CRSD	22 décembre 2011	4,10
Guéret (23)	CRSD	22 décembre 2011	2,24
Bourg Saint Maurice (73)	CRSD	26 février 2012	6,00
Brétigny sur Orge (91)	CRSD	15 mars 2012	4,17
Brest (29)	PLR Finistère	17 janvier 2012	4,00
Chartres (28)	PLR Eure et Loir	24 janvier 2012	1,00
Fourchambault (58)	PLR Nièvre	12 mars 2012	1,00
Saint Florentin (89)	PLR Yonne	15 mars 2012	1,00
Bergerac (24)	PLR Dordogne	4 mai 2012	1,50
Montpellier (34)	PLR Hérault	22 mai 2012	1,50
Senlis (60)	PLR Oise	13 juillet 2012	1,58
Guadeloupe	PLR Guadeloupe	27 juillet 2012	3,00
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>			<b>215,20</b>

Source : DATAR.

L'objectif est de signer la quasi-totalité des contrats prévus d'ici la fin de cette année (54 contrats sur 58 au total) : au premier semestre, 21 CRSD sur les 25 prévus et 23 PLR sur les 33 prévus étaient signés.

La communication sur l'impact de ces contrats sur l'emploi donne lieu à l'annonce de chiffres différents : ainsi, en février 2012, le ministère de la défense dressait un bilan de 3 000 emplois créés avec les contrats territoriaux <sup>(1)</sup>, en juillet 2012, un rapport sénatorial <sup>(2)</sup> évoque le chiffre de 2 000 emplois créés. Enfin, l'objectif fixé dans le projet annuel de performances de la mission **Politique des territoires** est de 18 000 <sup>(3)</sup>. Quoi qu'il en soit, ces créations sont encore loin de compenser les 55 000 emplois supprimés...

Le Rapporteur spécial souhaiterait que la situation soit clarifiée et qu'un suivi précis soit à l'avenir réalisé.

- Les autres mesures

- L'extension du zonage des aides à finalités régionales (AFR) aux territoires fortement impactés par les restructurations de défense a fait l'objet d'une décision de la Commission européenne en date du 24 mars 2009 ;

- Le dispositif de cession à l'euro symbolique des emprises militaires s'applique aux communes bénéficiant d'un CRSD : 61 opérations de cession ont été effectuées par France Domaine sur la période 2009-2012 correspondant à une valeur foncière de 98,7 millions d'euros ;

- Le fonds de soutien aux communes (FSCT) est destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population. Cinq communes en 2010 et huit en 2011 ont bénéficié de ce fonds pour un montant total de 8,2 millions d'euros.

*b) Le point sur l'engagement des crédits*

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

La contribution totale du FNADT s'élève à 75 millions d'euros sur la période.

Le tableau suivant fait le point sur l'état d'engagement des crédits liés aux contrats territoriaux.

---

(1) 2 000 relèveraient des CRSD et 1 000 relèveraient des PLR.

(2) Sénat, rapport d'information n° 660 (2011-2012) de MM. Gilbert Roger et André Dulait, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, déposé le 11 juillet 2012.

(3) Dénominateur de l'indicateur 2.1, Nombre d'emplois directs inscrits dans l'objectif de création. Il correspond au nombre d'emplois disparus en conséquence de la RGPP, tandis que les 34 000 autres disparitions de postes sont liées à l'adaptation de l'outil de défense.

**ÉTAT D'ENGAGEMENT DES CRÉDITS LIÉS CRSD ET PLR**

(en milliers d'euros)

Contrats	Types	Contractualisés fin 2015	AE fin 2013	CP fin 2013
Signés	CRSD	165		
	PLR	50		
	<i>Total</i>	215		
En attente	CRSD	25		
	PLR	15		
	<i>Total</i>	40		
<b>TOTAL</b>	<b>CRSD/PLR</b>	<b>255</b>	<b>195</b>	<b>75</b>
Glissements post 2013		AE = 60	CP = 120	

Source : DATAR.

Il montre que 195 millions d'euros (60 %) des crédits sur l'enveloppe initiale de 320 millions devraient être engagés d'ici fin 2013.

Le tableau suivant retrace les consommations de crédits sur le FNADT et le FRED ainsi que les reports annuels réalisés.

**ÉVOLUTION DES CONSOMMATIONS DE CRÉDITS DU FNADT ET DU FRED**

(en millions d'euros)

	2009		2010		2011		premier semestre 2012		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
FRED	5,9	1,9	8,6	0,7	16,9	4,9	20,2	3,0	51,7	10,6
<i>Reports A-1</i>			45,67	15,3	40,1	13,7	0	0		
FNADT	5,2	0,8	5,0	0,9	6,9	2,2	13,4	5,1	30,5	9,1
<i>Reports de l'année A-1</i>			22	3,5	30	16	0	0		
<b>TOTAL</b>	<b>11,2</b>	<b>2,8</b>	<b>13,6</b>	<b>1,6</b>	<b>23,8</b>	<b>7,2</b>	<b>33,6</b>	<b>8,1</b>	<b>82,3</b>	<b>19,8</b>

Source : DATAR.

La faiblesse du niveau des consommations de crédits en 2009 et 2010, pour les deux fonds concernés, révèle les lenteurs qui ont marqué le démarrage du plan, rendant nécessaires des reports de crédits successivement en 2010 et 2011. La conclusion des contrats territoriaux, et parfois leur mise en œuvre, ont en effet été plus longues à réaliser que prévu, pour les raisons suivantes :

- certains élus locaux ont mis du temps à accepter de nouvelles restructurations de défense sur leur territoire ;
- les études de diagnostic territorial n'ont pas toutes été lancées simultanément pour des raisons d'organisation et de moyens ;
- la pollution pyrotechnique a freiné le développement des projets économiques sur les sites militaires ;
- sont apparues des difficultés d'ingénierie.

En conséquence, le niveau des crédits consommés au premier semestre 2012, tous fonds confondus, est encore très faible (moins de 20 millions d'euros).

Interrogé par le Rapporteur spécial sur cette situation, le Délégué interministériel a tenu à préciser que la dotation initiale du FNADT (75 millions d'euros) était bien programmée sur le budget 2013-2015, et que pour tenir compte d'aléas imprévisibles pouvant survenir en cours de contrat, ceux-ci pourraient éventuellement être prolongés de deux ans.

#### E.– LE RÔLE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

Le rôle stratégique des investissements étrangers en France se lit dans le poids économique des entreprises étrangères implantées dans notre pays<sup>(1)</sup> : elles emploient 13 % des effectifs salariés en France, contribuent à hauteur de près de 20 % au chiffre d'affaires de l'économie française, assurent 31 % des exportations (40 % dans le domaine manufacturier), réalisent 12 % de l'investissement corporel de l'économie et assurent 20 % des dépenses de R&D des entreprises. Par ailleurs, les investisseurs étrangers détiennent 42,4 % du capital du CAC 40.

Plutôt que de se baser sur des données établies en flux qui intègrent des opérations financières (fusions et acquisitions, opérations intragroupes), l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) mesure l'attractivité de la France en établissant un bilan annuel<sup>(2)</sup> suivant l'évolution du nombre de **projets** d'investissement physique permettant de créer et de sauvegarder des emplois.

##### 1.– La France confirme son attractivité en 2011

Après avoir bien résisté en 2009 (639 projets) et vivement rebondi en 2010 (782 projets), l'attractivité de la France s'est confirmée en 2011 puisque l'Agence a recensé 698 projets d'investissements directs étrangers. Ce résultat représente la seconde meilleure performance enregistrée depuis dix ans (2010 constituant une année record), malgré le contexte économique incertain lié à la crise des dettes souveraines accentuée en fin d'année.

Il place la France au quatrième rang mondial (derrière les États-Unis, la Chine et Hong Kong) et au deuxième rang européen (17 % des projets d'investissement) derrière le Royaume-Uni (20 %) mais devant l'Allemagne (12 %).

Il confirme des tendances observées depuis plusieurs années :

– logiquement, le nombre de projets annoncés étant moins élevé, le nombre d'emplois créés ou sauvegardés en 2011 (27 958) est en baisse (– 12 %)

---

(1) On compte 20 000 entreprises soit 1 % du nombre total d'entreprises.

(2) [www.invest-in-france.org](http://www.invest-in-france.org)

par rapport à 2010 (31 815) mais il reste dans la moyenne annuelle observée depuis 1993 (27 761 emplois) ;

– c’est surtout le nombre d’emplois créés par projet qui connaît une baisse régulière depuis six ans : de l’ordre de 60 en 2006, il n’est plus que de 40 en 2011. En cause principalement la part croissante des projets dans les activités à forte valeur ajoutée et contenus technologiques, moins intensifs en main-d’œuvre, à laquelle s’ajoute un certain attentisme des investisseurs, qui préfèrent reporter leurs projets compte tenu du contexte économique incertain ;

– la part relative des projets d’extension continue de progresser : 46 % du total en 2011 contre 40 % en 2010 (et 49 % des emplois créés ou maintenus, contre 35 % en 2010) ;

– le nombre des projets de petite taille s’accroît : 380 projets d’une taille inférieure à 20 emplois ont été recensés en 2011, soit 54 % de l’ensemble des projets, quand ils comptaient pour 51 % en 2010 et 42 % du total en 2007 ;

– la majeure partie des investissements (60 %) reste d’origine européenne. Les pays émergents voient leur présence augmenter mais celle-ci reste marginale : seuls 6 % des projets sont en provenance des BRIC<sup>(1)</sup> contre 4 % en 2006 et 1 % en 2003 ;

– géographiquement, les projets sont très concentrés : quatre régions arrivent régulièrement en-tête : l’Île-de-France, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées et Provence-Alpes-Côte d’Azur. Elles attirent à elles seules 62 % des projets. Mais sur les trois dernières années, toutes les régions françaises ont accueilli un projet d’investissement étranger.

D’autres évolutions sont à noter :

– l’année 2010 avait été très satisfaisante quant à l’évolution du nombre de projets d’implantation de centres de R&D (51 en 2010 contre 21 en 2008) ou d’installation de quartiers généraux (40 en 2010, soit quatre fois plus qu’en 2009). Pourtant en 2011, les résultats dans ce domaine marquent le pas : le nombre de projets de R&D recule de 22 % par rapport à 2010 (40 projets) ;

– alors que le thème du déclin de l’industrie dans notre pays domine les débats sur sa situation économique, la part du secteur industriel dans l’ensemble des projets représente, en moyenne, les deux tiers des projets enregistrés chaque année (66 % en 2007, 63 % en 2008, 65 % en 2009, 68 % en 2010 et 66 % en 2011). Ils sont concentrés surtout sur les secteurs des médicaments et des biotechnologies appliquées, des équipements médicaux, de la chimie et de la plasturgie, des matériels aéronautiques et ferroviaires.

---

(1) Brésil, Russie, Inde, Chine.

Un résultat confirmé par le baromètre 2012 de l'attractivité du site France publié par Ernst & Young : la France occupe la première place au classement européen des implantations industrielles avec 170 projets annoncés – contre 121 en Allemagne et 92 au Royaume-Uni – et 7 785 créations d'emplois industriels, soit 60 % du total. En revanche, au niveau global, la France (540 projets pour 13 164 emplois) perdrait sa deuxième place européenne au profit de l'Allemagne (562 projets pour 14 922 emplois).

## 2.– L'action de l'AFII en tant qu'opérateur de l'aménagement du territoire

### a) Ses missions et ses résultats

Créée en 2001<sup>(1)</sup>, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous une double tutelle ministérielle, celle du ministère de l'Égalité des territoires et du logement, et celle du ministre de l'Économie et des finances. Elle apparaît donc comme opérateur de l'État dans deux programmes : le programme 134 Développement des entreprises et du tourisme de la mission **Économie** et le programme 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire de la présente mission.

Fin 2011, elle a signé avec l'État un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2012-2014 construit autour des quatre missions qui lui sont confiées :

- la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;
- la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles ;
- le rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires ;
- la mission de veille et d'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation.

Pour les réaliser, elle emploie 160 collaborateurs (156 ETPT), 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 réparties dans 23 bureaux implantés dans 22 pays).

Le COP fixe à l'AFII l'objectif annuel de faire aboutir 300 projets d'investissements étrangers en France, à accompagner en collaboration avec ses partenaires régionaux, ces projets devant permettre la création ou la sauvegarde de 12 000 à 14 000 emplois.

---

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

Compte tenu des délais entre la détection des projets et leur aboutissement en France, il est encore trop tôt fin octobre pour établir une évaluation des résultats pour l'année 2012, mais selon le président de l'AFII, M. David Appia, en raison du contexte économique international difficile et de l'attentisme des investisseurs lié à la crise des dettes souveraines en Europe, le résultat devrait être en retrait par rapport aux années 2010 et 2011.

En tant qu'opérateur de l'aménagement du territoire, il lui est confié un ensemble de missions ciblées, parmi lesquelles on peut citer le recensement de projets accueillies dans les zones dites AFR et les zones de revitalisation rurale (ZRR), la prospection orientée vers quinze segments sectoriels prioritaires, vers les pôles de compétitivité et le soutien aux territoires concernés par les restructurations de la défense.

- Les projets d'investissements étrangers dans les zones AFR et les ZRR

Les résultats obtenus sur la période 2009-2011 sont récapitulés dans le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES PROJETS ET DES EMPLOIS PAR ZONE**

PROJETS	2009		2010		2011	
	Nombre	Part relative	Nombre	Part relative	Nombre	Part relative
AFR	164	26 %	213	27 %	169	24 %
ZRR	17	3 %	28	4 %	17	2 %
<b>TOTAL FRANCE</b>	<b>639</b>		<b>782</b>		<b>698</b>	
EMPLOIS	Nombre	Part relative	Nombre	Part relative	Nombre	Part relative
AFR	9 457	32 %	10 297	32 %	7 913	28 %
ZRR	422	1 %	1 353	4 %	1 072	4 %
<b>TOTAL FRANCE</b>	<b>29 889</b>		<b>31 815</b>		<b>27 958</b>	

Source : AFII.

Il montre que les projets étrangers contribuent au maintien ou à la création de près d'un tiers du nombre total des emplois dans les zones AFR. En 2011, plus de la moitié (57%) des projets d'investissement étrangers dans ces zones concernent des activités de production, et les projets d'extension sont majoritaires (54 %).

- La prospection sectorielle

Le tableau ci-dessous présente le nombre et l'origine des projets accompagnés par l'AFII dans les segments prioritaires de prospection.

**NOMBRE DE PROJETS ABOUTIS, ACCOMPAGNÉS PAR L'AFII,  
ET PORTANT SUR LES SEGMENTS PRIORITAIRES**

Segments prioritaires	2009	2010	2011	Total	Europe	Amérique	Asie
Alimentation / Nutrition / Santé	1	4	11	16	31 %	25 %	44 %
Dispositifs médicaux (dont diagnostics), télémédecine, robotique médicale	6	8	13	27	52 %	34 %	14 %
Efficience énergétique à destination de l'habitat	5	14	9	28	75 %	14 %	11 %
Logistique et services associés, E-commerce, Data Centers	8	10	23	41	83 %	14 %	3 %
Matériaux intelligents, traçabilité, RFID	3	6	2	11	36 %	46 %	18 %
Matériels et logiciels embarqués sans fils	13	10	8	31	75 %	9 %	16 %
Électronique et nanoélectronique	5	8	6	19	40 %	50 %	10 %
Nouvelles énergies (+ conservation de l'énergie, ITER)	30	58	31	119	82 %	8 %	10 %
Nouvelle motorisation pour matériel de transport	3	0	7	10	40 %	35 %	25 %
R&D sur les pollutions industrielles (+ gestion et traitement de l'eau)	0	3	3	6	67 %	33 %	0 %
Recyclage des déchets	1	6	9	16	82 %	6 %	12 %
Imagerie 3D, virtuel interactif, jeux vidéo, animation, modélisation	2	3	7	12	23 %	46 %	31 %
Hôtellerie - Loisirs	0	2	10	12	50 %	42 %	8 %
Neurosciences, Épidémiologie, Vaccins, Thérapies cellulaires, génétique	0	4	3	7	14 %	43 %	43 %
Cloud computing	0	0	7	7	43 %	28 %	29 %

Source : AFII.

- La prospection en lien avec les pôles de compétitivité

Les équipes commerciales de l'Agence orientent également leurs demandes d'entretiens vers des entreprises dont les secteurs d'activité correspondent aux thématiques des pôles de compétitivité français. La proportion d'entretiens a nettement progressé entre 2008 et 2011 (passant de 20 % à 30 %) mais le nombre de projets est resté stable (autour d'une centaine).

- La prospection de repreneurs étrangers pour les sites militaires en reconversion

À la demande de l'État, l'AFII prospecte en direction de repreneurs étrangers pour dix sites militaires concernés par les restructurations de défense. Fin 2011, des opérations de prospection ont été engagées pour trois sites, les autres faisant encore l'objet d'instructions liées à des questions de dépollution ou à la situation politique locale.

*b) Son budget*

L'AFII perçoit une subvention pour charges de service public au titre du programme 134 à hauteur de 70 % et du programme 112 pour le solde. Au total, le montant des subventions de l'État versé en 2013 s'élève à 20,9 millions d'euros, et l'effort d'économies demandé par le Gouvernement sur la période 2010-2013 a permis de dégager 3 millions d'euros, comme le met en évidence le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGE PUBLIQUE  
VERSÉE PAR L'ÉTAT À L'AFII**

(en millions d'euros)

PROGRAMMES	Réalisation 2010	Réalisation 2011	LFI 2012	PLF 2013	Écart 2010-2013
134 – Développement des entreprises et du tourisme (mission <b>Économie</b> )	16,2	16,8	14,8	14,2	– 14 %
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (mission <b>Politique des territoires</b> )	7,6	7,4	7,0	6,7	– 14 %
<b>TOTAL</b>	<b>23,8</b>	<b>22,6</b>	<b>21,8</b>	<b>20,9</b>	<b>– 14 %</b>

Source : AFII.

Pour faire face à la réduction de ses moyens, l'AFII a développé une culture du résultat et mis en place un pilotage stratégique, une politique de ressources humaines et des outils de contrôle de gestion.

*c) La performance*

Dans les documents budgétaires, la performance de l'Agence est mesurée à partir de l'indicateur 1.3, ratio qui mesure le *Taux de projets d'investissement internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII*.

L'appréciation de la contribution significative de l'AFII se mesure en utilisant la notion de volatilité des projets, évaluée pour chacun d'eux sur une échelle de 1 à 3, par ordre décroissant de difficulté à le capter<sup>(1)</sup>. Dans le rapport annuel de performances pour 2011, l'analyse des résultats de l'indicateur bâti sur le ratio a montré que celui-ci avait perdu de sa pertinence. Il ne rendait en effet pas compte des efforts mis en œuvre par l'Agence pour capter les investissements étrangers les plus volatils. En 2011, celle-ci s'est en effet très largement mobilisée sur les projets de volatilité classés 1 et 2, qui ont représenté 43 % du nombre total des dossiers d'entreprises qu'elle a détectés.

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

Il convient de noter que le degré de volatilité d'un projet est déterminé par l'AFII au moment de la détection du projet. Dans un passé récent, cette démarche était pertinente, la prévisibilité du sort des projets étant relativement facile à estimer : l'essentiel des projets peu volatils aboutissaient effectivement.

Mais depuis la crise, le comportement des investisseurs s'est modifié, rendant plus aléatoire la réalisation des projets. Ceux-ci ont vu leur période d'instruction s'allonger (sur une durée pouvant atteindre trois années) et sont devenus de plus en plus volatils. Cette tendance, observée dès 2010, s'est confirmée et amplifiée en 2011 : sur 602 projets classés en volatilité 3 au moment de leur détection en 2011, seuls 35 % ont effectivement abouti.

Face à l'ampleur de ce phénomène, les projets accompagnés par l'AFII ont dû faire l'objet d'une réévaluation de leur niveau de volatilité, pour que l'indicateur garde son sens, c'est-à-dire permettre d'apprécier la capacité de l'Agence à faire aboutir en France des projets de forte volatilité.

Le tableau suivant présente un bilan des projets accompagnés par l'AFII sur la période 2009-2011, avant et après réappréciation des volatilités en 2011.

**BILAN DES PROJETS ACCOMPAGNÉS PAR L'AFII ENTRE 2009 ET 2011**

(en nombre de projets)

VOLATILITÉ	2009		2010		2011			Écart
	Détectés	Aboutis	Détectés	Aboutis	Détectés	Aboutis sans réévaluation de la volatilité	Aboutis avec réévaluation de la volatilité	
Niveau 1	157	25	112	13	88	8	8	-
Niveau 2	449	70	450	95	383	73	120	+ 47
Niveau 3	479	124	527	257	602	256	209	- 56
<i>Non significatif</i>	78	66	34	10	22	9	9	-
<b>TOTAL AFII</b>	<b>1 163</b>	<b>285</b>	<b>1 123</b>	<b>375</b>	<b>1 095</b>	<b>346</b>	<b>346</b>	
<b>BILAN TOTAL FRANCE</b>		<b>639</b>		<b>782</b>		<b>698</b>	<b>698</b>	
		<b>44,6 %</b>		<b>47,9 %</b>			<b>49,5 %</b>	

Source : AFII.

Il montre une élévation du niveau de volatilité pour une cinquantaine de projets (7 % du total).

Un autre moyen d'apprécier la valeur ajoutée de l'action de l'AFII tient à l'évolution de son taux de couverture <sup>(1)</sup> : celui-ci a progressé sur la période 2009-2011 (47,5 %, soit 1 006 projets accompagnés sur 2 119 au total) par rapport à la période 2006-2008 (42,8 %, soit 826 projets accompagnés sur un total de 1 930).

(1) Ratio entre le nombre de projets accompagnés par l'Agence et le nombre total de projets aboutis.

### III.- DES ACTIONS POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES

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 2013, elle est dotée de 133,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (144 millions d'euros en 2012) et de 140,5 millions d'euros en crédits de paiement (147,3 millions d'euros en 2012).

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 2011 ET 2013

(en millions d'euros)

	PLF 2011		PLF 2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Engagements CPER	84	108	84,8	96,6	83	83,4
Engagements du Gouvernement	84,6	40,7	58	49,5	48,4	55
- dont pôles d'excellence rurale	40	12	30	25	20	26,5
- dont schémas numériques	1,5	1,5	1,5	1,5		
- dont Assises des territoires ruraux	15,2	2,3				
- dont services publics (MSP + RSP)			15	8,3	20,4	12,8
Réseau de la DATAR	1,2	1,2	1,2	1,2	2,1	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>169,8</b>	<b>150</b>	<b>144,0</b>	<b>147,3</b>	<b>133,5</b>	<b>140,5</b>

MSP : Maisons de santé pluridisciplinaires – RSP : Réseaux de services publics.

Source : DATAR.

Il met en évidence les points suivants :

- le ralentissement des dotations en autorisations d'engagement sur la seconde génération de pôles d'excellence rurale décidée en 2010 ;

- la diminution des dotations, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, pour les contrats de projets État régions 2007-2013 dont la programmation a été prolongée jusqu'en 2015.

#### A.- LA POLITIQUE DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

##### 1.- Le bilan consolidé de la première génération, 2006-2009

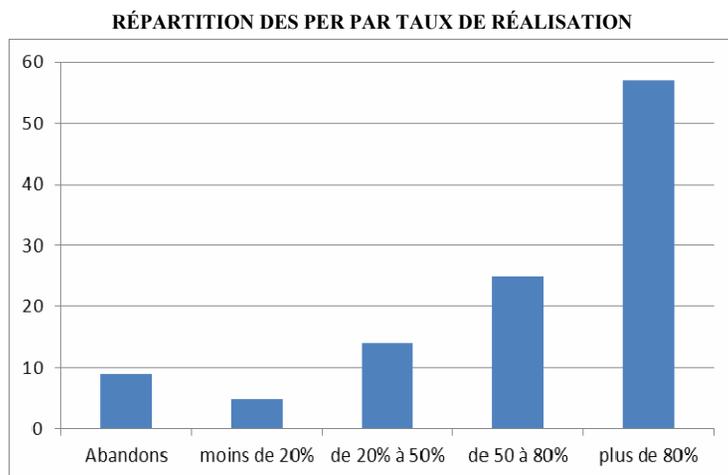
Pendant de la politique menée dans les zones urbaines avec les pôles de compétitivité, le Gouvernement a annoncé pour les territoires ruraux la mise en œuvre d'une politique des pôles d'excellence rurale (PER) lors du CIACT<sup>(1)</sup> du 14 octobre 2005.

(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.

- Cette première génération est désormais achevée : sur ces 379 projets, 76 projets se sont réalisés en 2009, 199 en 2010, 55 en 2011, 1 en 2012. 33 projets ont été abandonnés, ramenant leur nombre à 346 projets réalisés, parmi lesquels on peut distinguer les réalisations complètes (plus de 80 % de paiement par rapport à la programmation initiale) et les réalisations partielles. Les PER ont été réalisés en moyenne à 77 %.

Les réalisations complètes sont au nombre de 195 et représentent 57 % des PER finalisés. Parmi les réalisations partielles, il faut distinguer 3 catégories : les faibles réalisations comprises entre 1 % et 20 % qui correspondent à 5 % des PER, celles comprises entre 20 % et 50 % concernent 14 % des PER et enfin celles comprises entre 50 % et 80 %, qui englobent 25 % des PER.



Source : DATAR.

8 900 emplois ont été créés ou maintenus par les maîtres d'ouvrage des PER de la première génération.

Les porteurs de projet des PER de cette génération communiquent à la DATAR les rapports individuels d'évaluation qu'ils doivent réaliser au plus tard à la fin de cette année. Leur synthèse permettra de capitaliser et diffuser les bonnes pratiques, les exemples de réussite de gouvernance, notamment à l'attention des PER de la deuxième génération pour les aider dans la réalisation de leurs actions.

• L'enveloppe budgétaire totale consacrée à ces pôles 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 spéciale de développement rural), le programme LEADER<sup>(1)</sup> 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)<sup>(2)</sup>, doté de 176 millions d'euros (117 millions d'euros du FNADT et 58,5 millions d'euros des autres ministères).

Par année, les engagements et les paiements se répartissent ainsi :

**CONTRIBUTIONS DU FMM ET DU FNADT SUR LA PÉRIODE 2006-2011**

(en millions d'euros)

FONDS	Année	Autorisations d'engagements	Montants engagés	Crédits de paiements	Montants payés
		AE		CP	
<b>FNADT</b>	2006	16,1	16,1	16,1	16,1
<b>FMM</b>	2007	87,7	34,1	11,5	0,4
	2008	50,3	65,9	47,6	14,4
	2009	6,8	26,1	50,0	29,9
	2010	0,0	0,3	34,2	43,1
	2011	0,0	0,0	0,0	32,3
	2012	0,0	0,0	0,0	2,78
	Sous Total	144,8	126,5	143,3	123,0
	Frais de gestion			0,5	0,5
<b>TOTAL</b>		<b>161,0</b>	<b>143,2</b>	<b>159,5</b>	<b>139,7</b>

Source : DATAR.

**2.– La mise en œuvre de la deuxième génération, 2010-2015**

Au vu des résultats satisfaisants obtenus par la première génération de PER, le Gouvernement précédent a engagé une deuxième génération en novembre 2009 pour la période 2010-2015.

(1) Programme LEADER : Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale.

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

Les thématiques retenues sont le développement économique des territoires ruraux (66 % des projets retenus) et les besoins des populations dans le domaine des services au public (34 % des projets retenus).

La première vague a permis de labelliser 114 PER en 2010. La seconde a conduit à la labellisation de 149 PER en août 2011, soit au total 263 PER pour cette deuxième génération. Depuis, deux PER ont été abandonnés, ramenant leur nombre total à 261. Les conventions cadres entre l'État et les porteurs des PER sont toutes signées. Les arrêtés attributifs de subventions aux différents maîtres d'ouvrage sont en cours.

Une enveloppe de 240 millions d'euros a été mobilisée et 159 millions d'euros intégrés dans un fonds ministériel mutualisé (FMM) à nouveau constitué. Le solde (81 millions d'euros) est financé à hauteur de 31 % avec la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), 25 % par des crédits du FEDER et 23 % par des crédits du FEADER.

La répartition des contributions au FMM est présentée dans le tableau suivant :

**MONTANT DU FONDS MINISTÉRIEL MUTUALISÉ  
ET RÉPARTITION PAR CONTRIBUTEUR**

*(en millions d'euros)*

AE	FNADT	MAAF	MEF	MEDDE	Santé	Sport	MCC	Outre -Mer	MTFD	Total hors FNADT	TOTAL
Contribution	115	7,7	10,4	9,3	5,1	1,7	3,1	0,8	5,7	44	159
Clé de répartition	72,3 %	4,8 %	6,6 %	5,8 %	3,2 %	1,1 %	2,0 %	0,6 %	3,6 %	27,7 %	100 %
Contributions relatives des ministères hors DATAR		17,5 %	23,8 %	21,1 %	11,6 %	3,9 %	7,2 %	1,9 %	13 %	100 %	

Source : DATAR

FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire  
 MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt  
 MEF : Ministère de l'Économie et des Finances  
 MEDDE : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie  
 MCC : Ministère de la Culture et de la Communication  
 MTFD : Ministère du Travail, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

Le total des financements de deuxième génération devra prendre en compte la réaffectation de 10,5 millions d'euros de crédits de la première génération correspondant à des opérations abandonnées ou réalisées partiellement, constatées depuis novembre 2010.

Au premier semestre 2012, 65,5 millions d'euros ont été engagés et 6,3 millions d'euros ont été consommés.

## B.- LES MESURES EN FAVEUR DES TERRITOIRES RURAUX

En mai 2010, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) comprenait deux volets : le premier organisait les modalités de la poursuite de la politique des pôles de compétitivité jusqu'en 2012, le second était dédié à un plan d'action en faveur des territoires ruraux, basé sur la synthèse des travaux menés lors des Assises des territoires ruraux (octobre 2009-janvier 2010). Parmi les mesures qu'il contient, figurent le développement des maisons de santé pluridisciplinaires et l'amélioration de l'accès aux services publics dans les territoires les moins denses, pour partie financés par le programme 112.

### 1.- L'installation de maisons de santé pluridisciplinaires

Le programme national de développement des maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) a été lancé pour la période 2010-2013 avec pour objectif la mise en place de 250 MSP.

En 2011, 80 projets ont été financés, 110 devraient l'être en 2012 et l'objectif total devrait être atteint d'ici 2013. Sur le plan financier, la part d'autofinancement est majoritaire (46 %), les autres contributions provenant de l'État (26 %, via le FNADT et la dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR), les collectivités territoriales (20 %) et les fonds européens (8 %). Le montant total des investissements, tous financeurs confondus, s'élève à 106 millions d'euros. Pour 2013, la contribution du programme 112 est de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,6 millions en crédits de paiement.

Il faut noter enfin que 37 dossiers relatifs à l'organisation de l'offre de soins ont été labellisés au titre des PER de deuxième génération en 2010 et 2011, permettant la création de 69 maisons de santé qui viendront s'ajouter au total de 250 MSP prévus dans le programme et viennent renforcer le maillage territorial de l'offre de soins.

### 2.- L'organisation des réseaux de services publics

Le Gouvernement précédent avait pris l'engagement d'offrir à tous les territoires l'accès à un socle de services (services publics et au public) essentiels.

Pour remplir cet objectif, un accord national a été signé en septembre 2010, intitulé « + de services au public », entre l'État et 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), pour chercher des solutions innovantes permettant de mutualiser l'offre de services multiples, dans des lieux uniques, notamment dans les territoires peu denses.

Une phase d'expérimentation à grande échelle a été lancée sur la période 2010-2013 et donné lieu à la signature de 22 contrats départementaux, un par région.

Ils recouvrent quatre catégories d'opérations de mutualisation de services au public :

– la création ou le renforcement de structures mutualisées de services au public : alors que l'accord national prévoit la création de 60 nouveaux lieux d'accueil mutualisés, 37 sont proposés au label d'État Relais de Services Publics (RSP), 7 points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) mixtes urbains/ruraux sont mis à l'étude et 17 autres sites de formes diverses sont initiés (maisons de services publics...). De plus, 70 structures préexistantes doivent être renforcées, notamment par l'élargissement du partenariat, la mise en place de services supplémentaires et/ou la labellisation RSP ;

– l'installation d'équipements mutualisés : l'installation de 88 nouveaux visio-guichets et de 20 nouvelles bornes d'information passives par les opérateurs (CAF, CPAM, CARSAT, MSA) constitue l'un des points forts de la future offre de services mutualisée ;

– le développement de services *via* Internet : par exemple, deux portails Internet départementaux dans la Manche sont élaborés pour faciliter l'accès des usagers au site « mon.service-public.fr » par l'intermédiaire du site du Conseil général. Dans les Hautes Alpes, un projet de plateforme de mobilité facilite l'information sur les déplacements dans ce département montagnard ;

– la délivrance de services en commun : c'est le cas par exemple avec l'installation par la SNCF de terminaux Novater, qui permettent l'achat de billets de TER dans les RSP, les Relais poste, les offices du tourisme ; de l'installation de Points Services Poste (PSP) à l'initiative d'EDF dans des bureaux de poste ou des RSP, qui permettent un accès téléphonique direct aux services d'un conseiller EDF.

Au total, près de 250 projets sont répertoriés, soit une moyenne de plus de 10 projets dans chaque département expérimentateur. Un bilan global quantitatif et qualitatif devrait être réalisé avant la fin de l'année.

## C.– L'ENJEU DE LA COUVERTURE NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

En 2012, en France, la couverture du territoire en réseaux numériques, fixes comme mobiles, à haut comme à très haut débit, n'est pas totalement satisfaisante : si les chiffres communiqués en termes de couverture de la population sont plutôt flatteurs, ils recouvrent des situations contrastées quant à la qualité des accès.

Pour l'Internet à très haut débit, le nouveau Gouvernement reprend le pilotage du plan engagé par le précédent, mais souhaite en accélérer le déploiement et modifier le modèle économique choisi pour son organisation sur le territoire.

#### 1.– La couverture du territoire en téléphonie mobile

##### *a) Le déploiement des réseaux mobiles GSM en métropole (2G)*

En téléphonie mobile (2 G), selon l'ARCEP, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la population française est couverte à 99,9 % par au moins un opérateur (Orange, SFR, Bouygues Telecom, Free Mobile).

Chacun d'eux à cette date remplit ses obligations de couverture de la population: 99,9 % pour Orange, 99,5 % pour SFR et 99 % pour Bouygues Telecom. Celle-ci va bien au-delà de la couverture de 90 % de la population prévue dans les licences attribuées initialement en 1991 et 1994, et portée à 99 % de la population, zones concernées par le plan de couverture des zones blanches comprises, lors du renouvellement de leurs autorisations (en 2006 et 2009).

Il continue cependant d'exister des « zones blanches », zones dans lesquelles aucun opérateur n'est actif : elles représentent 0,02 % de la population, soit 1,52 % de la surface du territoire métropolitain.

Un programme de couverture des zones blanches a été initié en 2003 avec la signature d'une convention nationale entre l'Autorité de régulations des communications électroniques et des postes (ARCEP), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), les trois opérateurs mobiles historiques (Orange, SFR et Bouygues Télécom) et le Gouvernement. Il visait à apporter la couverture mobile dans les centres bourgs de 3 073 communes, principalement situées en zone rurale, qui n'étaient couvertes par aucun opérateur de téléphonie mobile. En 2008, un nouveau recensement a permis d'identifier 364 nouvelles communes, qui ont été intégrées dans un programme complémentaire.

Au 30 juin 2012, il reste encore 194 communes à couvrir : 30 communes au titre du programme initial et 164 au titre du programme complémentaire. Le programme est donc réalisé à plus de 94 %, et l'objectif est de parvenir à son achèvement complet d'ici la fin de l'année 2013.

##### *b) Le déploiement des réseaux UMTS en métropole (3 G)*

● Selon l'ARCEP, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, Orange, SFR, Bouygues Telecom et Free Mobile couvrent respectivement 98 %, 98 %, 93 % et 27 % de la population et respectent ainsi leurs engagements de couverture, réaménagés dans le cas d'Orange et SFR<sup>(1)</sup>.

---

(1) Le 30 novembre 2009, constatant qu'Orange et SFR ne respectaient pas leurs obligations de déploiement à l'échéance du 21 août 2009, l'ARCEP avait mis en demeure ces deux opérateurs de se conformer à leurs obligations de couverture selon un calendrier rééchelonné :

Pour accélérer la couverture du territoire à moindre coût, la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a organisé la mutualisation des réseaux 3G en zone rurale en déterminant, sous l'égide de l'ARCEP, les conditions de mise en œuvre d'un partage des installations. Dans ce cadre, Orange, SFR et Bouygues Télécom ont conclu en février 2010 un accord cadre de partage d'installations de réseau 3G s'appuyant très largement sur les infrastructures 2G, accord qui a été étendu à Free Mobile en juillet 2010. Il concerne environ 3 600 communes, correspondant à celles déjà couvertes dans le cadre du programme de couverture des zones blanches et à 300 communes supplémentaires. L'achèvement de ce déploiement est prévu fin 2013.

• La quatrième licence mobile a été attribuée en janvier 2010 à l'opérateur Free Mobile. Pour cet opérateur, l'année 2012 a mis en évidence deux problèmes :

– d'une part, son offre commerciale très concurrentielle présentée en début d'année a soulevé de nombreuses questions quant à son impact sur le chiffre d'affaires et les marges des trois autres opérateurs et au final, sur leurs capacités d'investissements dans les futurs réseaux et l'emploi.

À cette question, Jean-Luc Silicani, président de l'ARCEP, répond <sup>(1)</sup> : *« L'ensemble des investissements nécessaires de la part des opérateurs est évalué à 6 milliards d'euros par an, 2 milliards pour la construction de nouveaux réseaux fixe et mobile, 4 pour l'achèvement et l'entretien des réseaux classiques. Or, ces trois dernières années, l'investissement global a été de près de 8 milliards d'euros par an. Dans cette somme, il faut inclure 5 milliards d'euros que les opérateurs ont consacrés à l'achat de fréquences. Cette dernière dépense ne sera plus nécessaire jusqu'à la fin de la décennie. Cela laisse une marge de manœuvre de plus d'1,5 milliard d'euros par an, permettant sans doute de compenser la baisse de marges pouvant résulter de l'arrivée de Free Mobile. Macro économiquement, l'investissement ne devrait donc pas être atteint à un point tel que les réseaux ne pourraient plus être financés et actualisés. »* ;

– d'autre part, des doutes ont été exprimés sur la couverture réelle du réseau de Free Mobile et sur sa qualité suite à un certain nombre d'incidents (problèmes techniques et pannes répétées). Pourtant, l'ARCEP a conclu, à deux reprises fin 2011 et début 2012, après avoir procédé à un contrôle par une campagne de mesures sur le terrain, que Free Mobile avait bien atteint son objectif de couverture de 27 % de la population.

• À ce stade, il convient de souligner que la question de l'accès à la téléphonie mobile en termes d'étendue de la couverture territoriale n'est plus la seule préoccupation des pouvoirs publics. La qualité du service fourni par les

---

– pour Orange, 91 % de la population avant fin 2010 et 98 % avant fin 2011 ;

– pour SFR, 84 % avant le 30 juin 2010, 88 % avant fin 2010, 98 % avant fin 2011 et 99,3 % avant fin 2013.

Orange et SFR ont atteint leurs objectifs de fin 2010 et de fin 2011.

(1) Audition par la commission des affaires économiques, le 11 juillet 2012 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-eco/11-12/c1112004.asp#P3\\_213](http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-eco/11-12/c1112004.asp#P3_213).

opérateurs est désormais une question essentielle du débat public, comme l'ont montré les incidents survenus durant l'année 2012 pour Free mobile mais également Orange.

Selon l'ARCEP, il faut en effet distinguer la couverture affichée par les opérateurs, qui correspond à une norme conventionnelle similaire dans les différents pays d'Europe, du ressenti quotidien qui, lui, relève de la qualité de service et peut varier, dans le même flot d'habitation, selon que l'on est en position statique ou mobile, à l'extérieur ou à l'intérieur d'un bâtiment.

Aussi, après des auditions menées à l'automne, l'ARCEP a prévu de rendre un rapport sur ces deux sujets, couverture et qualité de service, à la fin de cette année.

### *c) Le très haut mobile (4 G)*

La procédure d'attribution des fréquences (800 MHz et 2,6 GHz) dédiées à la quatrième génération de téléphonie mobile (4 G) s'est achevée en début d'année et a rapporté à l'État 3,6 milliards d'euros (« dividende numérique »).

Conformément à la loi de 2009 dite « loi Pintat <sup>(1)</sup> » qui dispose que l'attribution de la bande 800 MHz tient « *prioritairement compte des impératifs d'aménagement numérique du territoire* », les opérateurs doivent respecter plusieurs obligations :

– 99,6 % de la population, ainsi que l'ensemble des axes routiers prioritaires, devront être couverts par l'ensemble des opérateurs d'ici 2027 (98 % d'ici 2024) ;

– 90 % de la population de chaque département devront être couverts d'ici 2024 et 95 % en 2027 ;

– une zone prioritaire, correspondant aux parties les moins densément peuplées du territoire (18 % de la population et 63 % du territoire métropolitain), sera soumise à des obligations de couverture renforcées : 40 % d'ici 2017 et 90 % d'ici 2022 ;

– une obligation de mutualisation de réseaux et de fréquences pour tous les opérateurs dans les communes du programme de couverture des zones blanches en vue de couvrir les centres bourgs en 2027.

En ce qui concerne la bande 2,6 GHz, les obligations de couverture de la population métropolitaine sont de 25 % d'ici 2015, 60 % d'ici 2019 et 75 % d'ici 2023.

Le déploiement de la 4 G devrait se dérouler conformément aux prévisions car cette technologie représente pour les opérateurs d'une part, un important facteur de différenciation et d'autre part, leur prochain relais de croissance. Autre

---

(1) Loi n° 2009-1572 relative à la lutte contre la fracture numérique du 17 décembre 2009.

effet positif attendu, l'accès à la 4 G devrait donner une connexion de bonne qualité à ceux qui n'en ont pas sans attendre l'arrivée de la fibre optique.

## 2.– La couverture du territoire en Internet haut débit

Actuellement, l'essentiel de la couverture haut débit du territoire est assuré par les technologies DSL, via la boucle locale de cuivre du réseau téléphonique de France Télécom. Celle-ci est constituée d'environ 33 millions de lignes couvrant l'ensemble du territoire, réparties sur environ 15 000 nœuds de raccordement d'abonnés (NRA).

Au 31 mars 2012, la France comptait 22,4 millions d'abonnements haut débit, dont 21,3 millions d'abonnements ADSL. 99,1 % de la population a la possibilité technique d'accéder à l'Internet par l'ADSL. Ces chiffres placent la France au 3<sup>ème</sup> rang en Europe en termes de pénétration du haut débit.

Sur un plan qualitatif, on distingue plusieurs situations :

– 7 000 NRA, soit 88 % des lignes, sont *théoriquement* éligibles au « *triple play DSL* » (téléphonie, Internet, et télévision) ;

– 8 000 NRA, représentant 12 % des lignes, permettent le « *double play DSL* » (téléphonie et Internet) ;

– il reste encore 265 000 lignes en décembre 2011 contre 434 000 lignes en septembre 2010 encore non éligibles à l'ADSL (zones blanches) pour des raisons techniques.

Selon la ministre chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique Mme Fleur Pellerin<sup>(1)</sup>, « 50 % des Français n'ont pas accès à un haut débit satisfaisant, et donc à une offre triple play de qualité. [...] Il faut clarifier ces objectifs de couverture et se donner pour objectif un vrai haut débit pour tous dès 2017. [...] Nous travaillons donc sur les rythmes et le calendrier d'investissement, avec cet objectif intermédiaire, à l'horizon du quinquennat, que tout citoyen dispose d'un débit d'au moins 5 à 6 méga, pour une offre triple play ou quadruple play de qualité. »

Pour parfaire plus spécifiquement la couverture des zones rurales (qui représentent 20 % des zones blanches), le Gouvernement précédent 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

---

(1) Audition par la commission du développement durable du Sénat, 23 juillet 2012.

entre 276 000 euros et 1,2 million d'euros et les projets couvrent l'ensemble des régions.

### 3.– Le déploiement du très haut débit sur le territoire

L'explosion de l'usage d'Internet, le développement des contenus audiovisuels et l'émergence de nouveaux services individuels ou collectifs vont conduire au cours des prochaines années à la croissance de la demande pour le très haut débit fixe et mobile. Pour éviter que ne survienne une fracture numérique comme pour le haut débit, le déploiement des réseaux à très haut débit est un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire pour les dix prochaines années.

Le Président de la République s'est engagé, au cours de sa campagne, à ce que la totalité du territoire soit couverte en très haut débit à l'horizon 2022 – et non plus 2025 comme prévu dans les objectifs du Gouvernement précédent.

#### *a) L'état d'avancement de la couverture territoriale en très haut débit*

Dès 2008, les pouvoirs publics ont engagé une réflexion sur le modèle économique à mettre en place pour favoriser le développement des infrastructures sur l'ensemble du territoire national, et répartir les compétences et la charge financière entre les différentes parties prenantes (État, opérateurs, collectivités territoriales).

Sur un plan technique, la solution apparue comme pérenne est la desserte en fibre optique des foyers (FttH – *Fiber to the home*<sup>(1)</sup>) ou au moins des bâtiments (FttB – *Fiber to the Building*<sup>(2)</sup>). Comme il s'agit d'une solution plus ou moins coûteuse (et donc rentable) selon les territoires, le déploiement a été organisé à partir du découpage du territoire national en trois zones :

– zone I : zone la plus dense, elle concerne 5 millions de foyers et un million d'entreprises répartis sur 148 communes.

Dans ces zones, 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<sup>(3)</sup>.

– 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, où la rentabilité est trop faible pour permettre un déploiement par les seuls opérateurs privés et une intervention publique sous forme de subventions est nécessaire.

---

(1) *Fibre jusqu'à l'abonné.*

(2) *Fibre jusqu'au pied d'immeuble.*

(3) *La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) fixe le cadre réglementaire de cette mutualisation.*

Au 31 mars 2012, 5,4 millions de logements sont éligibles au très haut débit, dont 4,4 millions par fibre optique jusqu'au dernier amplificateur du réseau câblé coaxial (FttLA <sup>(1)</sup>) et 1,6 million grâce à la fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH).

À la même date, le nombre d'abonnements au très haut débit s'élevait à 715 000, dont 220 000 par FttH (30 %).

Même si le déploiement du très haut débit en nombre de logements raccordables progresse nettement (740 000 en juin 2009, 910 000 en juin 2010, 1,2 million en juin 2011 et 1,6 million en juin 2012), son rythme paraît encore insuffisant : la réalisation des réseaux FttH représente en vitesse de croisière 500 000 logements raccordables, mais c'est six fois moins que le nécessaire pour atteindre les objectifs de couverture et de délais. De plus, la vitesse s'est ralentie sur la période récente (+ 140 000 prises au troisième trimestre 2011, + 125 000 au quatrième trimestre, + 105 000 au premier trimestre 2012), d'où des inquiétudes sur le respect des délais. Enfin, le nombre d'abonnements au très haut débit (0,7 million) reste faible comparé à celui des abonnements à haut débit (21,2 millions).

#### *b) Les modalités de financement*

D'un point de vue financier, l'État apporte son soutien aux zones peu et moyennement denses.

Sur les 35 milliards d'euros prévus dans le programme des investissements d'avenir <sup>(2)</sup>, 4,5 milliards d'euros sont consacrés au développement de l'économie numérique, répartis entre les deux actions suivantes <sup>(3)</sup> :

– 2 milliards d'euros pour le déploiement des nouveaux réseaux très haut débit sur l'ensemble du territoire national ;

– 2,25 milliards d'euros pour le 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 (PNTHD), initié en juin 2010, dont les principes d'actions s'articulent autour de trois guichets :

– le premier (guichet « Opérateurs ») est destiné aux opérateurs, sous forme de prêts non bonifiés de longue maturité (jusqu'à 15 ans), à hauteur d'un milliard d'euros, et concerne la couverture des zones de densité moyenne.

Fin août 2012, aucun crédit n'a été engagé sur ce guichet ;

---

(1) Le FttLA (Fiber to the last amplifier) est une technologie dérivée du FttB (Fiber to the building).

(2) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

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

– le deuxième (guichet « Réseaux d’initiative publique ») 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 900 millions d’euros.

Fin août 2012, 267,2 millions d’euros ont été engagés pour soutenir 11 projets de réseaux d’initiative publique très haut débit concernant 17 départements. D’autre part, 2,4 millions d’euros ont été engagés pour financer 6 projets pilotes très haut débit (Aumont-Aubrac, Chevry Cossigny, Issoire, Mareuil, Saint-Lô, Sallanches) pour lesquels 825 000 euros ont déjà été versés.

– le troisième (guichet « Satellite ») vise à financer des projets de R&D pour favoriser l’émergence d’une nouvelle génération de satellites dédiés à l’accès très haut débit à Internet et permettre ainsi à terme une couverture exhaustive du territoire national. Une convention avec le Centre national d’étude spatiale (CNES) a été signée dans ce cadre pour un montant maximal de 100 millions d’euros.

Fin août 2012, 40 millions d’euros ont été engagés.

L’opérateur financier du PNTHD 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<sup>(1)</sup>. Sa gouvernance stratégique est assurée par le Premier ministre *via* le Commissaire général à l’investissement, en association avec les ministères compétents. C’est le FSN qui attribue les subventions « au fil de l’eau », et ceci aux conditions du Fonds d’aménagement numérique du territoire (FANT)<sup>(2)</sup>, avant que celui-ci, une fois mis en place, ne prenne la relève.

Depuis sa création, le FANT est un fonds sans fonds, la question des modalités de son alimentation pérenne n’étant toujours pas réglée.

Pour sa part, le Rapporteur spécial a fait deux propositions au Gouvernement par voie d’amendement lors de l’examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2013<sup>(3)</sup> : il a proposé la création d’une taxe sur la publicité en ligne collectée auprès des régies publicitaires dès lors qu’elles dépassent 20 millions d’euros de recettes (0,5 % jusqu’à 250 millions d’euros et 1 % au-delà), et d’une taxe sur les services du commerce électronique que les commerçants devraient payer dès lors qu’ils exploitent plus de 400 m<sup>2</sup> de surface commerciale et qu’ils réalisent plus de 460 000 euros de chiffre d’affaires. Elle

---

(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) *Créé par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.*

(3) *Au cours de la troisième séance publique du 19 octobre 2012 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2012-2013/20130028.asp#P118\\_3511](http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2012-2013/20130028.asp#P118_3511).*

serait de 0,25 % du prix hors taxe payé par les consommateurs ou les entreprises au-delà d'un chiffre d'affaires de 460 000 euros<sup>(1)</sup>.

Ces amendements ont été rejetés dans l'attente des conclusions d'une mission d'expertise sur la fiscalité numérique, confiée par le Gouvernement à M. Nicolas Colin, inspecteur des finances et M. Pierre Collin, conseiller d'État, qui devraient être connues en décembre prochain.

Une nouvelle feuille de route devrait être présentée par le Premier ministre en février 2013, à l'occasion d'un séminaire gouvernemental dédié au numérique. Mais la ministre chargée de l'Économie numérique, Mme Fleur Pellerin, a d'ores et déjà annoncé plusieurs dispositions nouvelles :

– concernant le financement, est étudiée la possibilité de réattribuer aux collectivités locales le milliard d'euros du guichet de soutien aux opérateurs pour le déploiement de la fibre optique, qui à ce jour, n'a pas du tout été sollicité par les opérateurs privés ;

– concernant les modalités de déploiement, est lancé un plan Delta fibre, piloté par une structure nouvelle, dont la mission est d'affiner l'objectif intermédiaire de déploiement à l'horizon 2017, qui prévoit de donner à l'ensemble des foyers français un accès à un véritable haut débit et de relier par fibre optique les principaux sites publics, écoles, hôpitaux, mairies et zones d'activités.

#### **IV.– LES POLITIQUES CONTRACTUALISÉES 2007-2013**

##### **A.– LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT RÉGIONS 2007-2013**

###### **1.– Le rappel du cadre réglementaire et financier**

Le Gouvernement a acté en 2006 le lancement d'une nouvelle génération de contrats pour la période 2007-2013, dénommés contrats de projets État régions (CPER). Les principes suivants ont 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 de ces 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 structurent également 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.

---

*(1) Ces propositions sont présentées de façon détaillée dans la proposition de loi n° 682 de M. Philippe Marini (Proposition de loi pour une fiscalité numérique neutre et équitable, déposée au Sénat le 19 juillet 2012).*

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 37 contrats : 26 contrats régionaux et 11 contrats interrégionaux, dont 5 pour les massifs et 6 pour la gestion des bassins fluviaux.

Le montant total des crédits contractualisés s'élève à 29,5 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'année 2011 a été marquée par la révision à mi-parcours des CPER, au cours de laquelle a été réalisée une mise à jour des projets.

Si elle a concerné un grand nombre de contrats (31 sur 37), cette révision n'a porté que sur un volume limité de crédits. La principale modification a consisté dans l'augmentation des engagements de l'État en Île-de-France (26,2 millions d'euros, 1 % du montant de l'enveloppe initiale), accompagnée d'une hausse à due concurrence de la part régionale.

L'état récapitulatif des montants contractualisés, après révision, par région, est présenté dans le tableau suivant :

**MONTANTS CONTRACTUALISÉS (APRÈS RÉVISION)**

(en milliers d'euros)

	État	Régions	Départements	Autre	Total
<b>TOTAL CPER</b>	<b>12 025 117</b>	<b>14 854 361</b>	<b>810 611</b>	<b>175 606</b>	<b>27 865 695</b>
Alsace	341 481	257 360	121 200	122 208	842 249
Aquitaine	647 672	672 910			1 320 582
Auvergne	282 727	188 485			471 212
Bourgogne	277 088	350 843			627 931
Bretagne	594 313	494 197			1 088 510
Centre	359 844	385 472			745 316
Champagne-Ardenne	231 609	231 609			463 218
Corse	130 901	130 545			261 446
Franche-Comté	217 524	166 102	146 040	53 398	583 064
Île-de-France	2 067 324	3 451 743			5 519 067
Languedoc-Roussillon	495 872	814 320			1 310 192
Limousin	234 292	154 546			388 838
Lorraine	527 850	534 732	96 637		1 159 219
Midi-Pyrénées	522 929	598 000			1 120 929
Basse-Normandie	267 472	267 472			534 944
Haute-Normandie	431 126	425 670	210 016		1 066 812
Nord-Pas-de-Calais	747 627	1 797 911			2 545 538
PACA	840 462	828 022			1 668 484
Pays de la Loire	490 704	510 611			1 001 315
Picardie	322 280	326 304			648 584
Poitou-Charentes	376 563	282 295			658 858
Rhône-Alpes	920 097	1 475 810			2 395 907
Guadeloupe	163 871	115 411	47 790		327 072
Guyane	134 855	28 230	6 150		169 235
Martinique	141 070	191 326	66 845		399 241
Réunion	257 563	174 436	115 933		547 932
<b>TOTAL CPIER</b>	<b>732 745</b>	<b>635 211</b>	<b>69 403</b>	<b>220 300</b>	<b>1 657 659</b>
Plan Loire	129 135	114 705		21 300	265 140
Plan Meuse	21 800	18 490	7 350		47 640
Plan Rhône	214 410	199 251		199 000	612 661
Plan Seine	71 600	48 480			120 080
Plan Garonne	75 800	31 500			107 300
Plan Vallée du Lot	19 000	11 050			30 050
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
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>12 757 862</b>	<b>15 489 572</b>	<b>880 014</b>	<b>395 906</b>	<b>29 523 354</b>

Source : DATAR.

## 2.- L'état d'avancement après six années de mise en oeuvre

### a) Des niveaux de délégation de crédits globalement satisfaisants

Fin 2012, le taux d'avancement des CPER, tous contrats confondus, devrait atteindre 75,4 % pour les crédits de l'État, soit un taux inférieur à l'objectif théorique de 85,7 % représentant six années d'exécution.

Par comparaison, après six années de programmation, les contrats de projets 2007-2013 présentent un bien meilleur avancement que les contrats de plan 2000-2006 comme le met en évidence le tableau suivant.

#### COMPARAISON DES TAUX DE DÉLÉGATION DES CRÉDITS DE L'ÉTAT ENTRE LES CPER 2000-2006 ET LES CPER 2007-2013

Crédits délégués État	Taux de délégation tous contrats (CPER+CPIER)	Taux de délégation CPER	Taux de délégation CPIER
Bilan CPER 2000-2006 fin 2005	66,5%	67%	54%
Bilan CPER 2007-2013 fin 2012	<b>75,4%</b>	<b>76%</b>	<b>69%</b>

Source : DATAR.

Le tableau ci-après présente l'état d'avancement des autorisations d'engagement des crédits de l'État, tous contrats confondus, **par thématique** pour la période 2007-2012.

#### DÉLÉGATIONS PAR AN ET PAR MINISTÈRE EN % CUMULÉS DES ENGAGEMENTS CONTRACTUALISÉS

Ministères	Engagements 2007-2013 (en euros)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agriculture et Pêche	1 170 736	15,8 %	30,1 %	40,7 %	52,1 %	64,7 %	75,4 %
Culture	352 054	9,5 %	17,9 %	34,0 %	44,5 %	59,7 %	70,6 %
Écologie	2 148 625	11,3 %	24,3 %	38,1 %	52,5 %	66,1 %	77,9 %
Industrie PME	264 182	15,9 %	33,9 %	50,5 %	65,0 %	76,6 %	85,3 %
Enseignement supérieur et recherche	2 907 745	7,0 %	17,8 %	36,5 %	50,4 %	57,8 %	65,6 %
Emploi	429 000	10,9 %	23,4 %	36,3 %	48,6 %	62,7 %	76,0 %
Aménagement du territoire	1 234 793	6,9 %	17,6 %	33,4 %	46,5 %	58,0 %	67,3 %
Sports	64 130	10,7 %	18,1 %	18,8 %	42,0 %	52,0 %	67,5 %
Intérieur- Outre-Mer	318 870	3,8 %	13,7 %	26,3 %	36,4 %	46,8 %	64,7 %
Santé	217 629	10,2 %	11,4 %	36,6 %	61,3 %	61,9 %	74,3 %
Transport	3 273 497	10,5 %	21,8 %	40,9 %	56,3 %	74,9 %	87,2 %
Défense	9 700	20,6 %	26,4 %	50,6 %	76,6 %	93,5 %	107,4 %
Urbanisme	249 100	7,8 %	18,6 %	37,1 %	47,0 %	55,2 %	64,0 %
Tourisme	42 300	2,5 %	10,5 %	25,0 %	35,0 %	40,9 %	40,9 %
Ville	75 500	0,0 %	5,0 %	31,9 %	65,8 %	84,0 %	94,6 %
Niveau de programmation théorique		14,3 %	28,6 %	42,9 %	57,1 %	71,4 %	85,7 %
<b>TOTAL CPER</b>	<b>12 757 862</b>	<b>9,8 %</b>	<b>21,3 %</b>	<b>37,8 %</b>	<b>51,9 %</b>	<b>64,7 %</b>	<b>75,4 %</b>

Source : DATAR.

• Cinq champs d'interventions représentent chacun plus d'un milliard d'euros d'engagements de l'État :

– le secteur des transports est le volet le plus important (25,6 % du montant global des financements de l'État). Par son poids relatif, son évolution impacte fortement le taux d'avancement national des CPER. Fin 2012, celui-ci est très satisfaisant (87 %, légèrement au-dessus de l'objectif théorique de 85,7 %) grâce à la mobilisation notamment de moyens exceptionnels de l'AFITF et au versement en 2009 de plus de 211 millions d'euros issus du plan de relance. L'annuité 2012 ne représentera cependant que 12 % des engagements initiaux et marquera donc un ralentissement notable des délégations par rapport à 2011 (19 %, à comparer avec une annuité théorique représentant 14,3 %).

– le second secteur en volume de crédits est celui de l'enseignement supérieur et de la recherche (22,7 % du total). Après deux premières années très faibles, équivalentes à une année seulement de programmation, le plan de relance, avec plus de 145 millions d'euros en 2009, a permis d'atteindre un taux de 36 % en fin d'année. Mais les années 2011 et 2012 ayant été marquées par un taux de délégation très en deçà du rythme théorique, avec une annuité moyenne de 7 %, le taux d'engagement ne pourra atteindre que 66 % fin 2012 ;

– l'écologie (16,8 % du total) et le secteur agriculture et pêche affichent un taux d'avancement prévisible fin 2012 respectivement de 78 % et 75 % ;

– quatrième champ d'intervention avec 9,7 % du total des crédits, l'aménagement du territoire a bénéficié d'une accélération en 2009 avec 25 millions supplémentaires versés au titre du plan de relance. En 2010 et 2011, le rythme des délégations de crédits s'est maintenu à un niveau proche de l'annuité théorique (respectivement 13 % et 12 % pour un taux théorique de 14,3 %).

En 2012 en revanche, la dotation n'étant que de 9 %, l'état d'avancement du volet aménagement du territoire ne devrait atteindre que 67 % fin 2012. Pour 2013, la dotation inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 119 millions d'euros en autorisations d'engagement (pour un niveau théorique de 177 millions d'euros) et à 123,4 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux prévisionnel de réalisation est de 75 % prévu à la fin de l'année 2013.

Le montant total de 1,2 million d'euros de crédits contractualisés sur cette thématique se répartit à hauteur de 519 millions d'euros (42,1 %) dans les volets territoriaux et 716 millions d'euros (57,9 %) pour financer les grands projets.

Le retard par rapport à la moyenne nationale s'explique en partie par le décalage dans le temps du démarrage des volets territoriaux : ces derniers n'ont en effet démarré qu'en 2008, pour laisser la génération 2000-2006 se terminer et consacrer l'année 2007 à la signature des nouvelles conventions. Finalement, la programmation des opérations n'a débuté qu'à partir de 2009, ce qui a entraîné un net décalage dans le calendrier initial et impacte le niveau global d'avancement de ce volet des CPER.

Pour palier ce mauvais taux de réalisation, il a été arbitré dans la programmation triennale 2013-2015 de ne pas clôturer la délégation de crédits FNADT pour les CPER fin 2013, mais de prolonger la délégation d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2014 et 2015 afin de porter le taux d'exécution du FNADT dans les CPER 2007-2013 à 94 % au 31 décembre 2015.

• L'état des prévisions d'avancement de la programmation par région, pour les 26 contrats régionaux, à la fin de l'année 2012 fait apparaître le palmarès suivant :

**ÉTAT DES ENGAGEMENTS AU TITRE DES CPER PAR RÉGION**

Régions	Prévision fin 2012
Ile-de-France	89,9 %
<i>taux théorique</i>	85,7 %
Aquitaine	84,1 %
Poitou Charente	80,5 %
Centre	77,9 %
Pays de la Loire	77,5 %
Guyane	77,5 %
Alsace	76,7 %
<i>Moyenne 26 contrats</i>	75,8 %
Guadeloupe	75,6 %
Rhône-Alpes	75,1 %
Nord Pas de Calais	74,6 %
Auvergne	74,3 %
Midi-Pyrénées	74,1 %
Languedoc-Roussillon	72,6 %
Bretagne	72,1 %
Bourgogne	71,8 %
Basse-Normandie	70,3 %

Source : DATAR.

9 régions se situent en prévision au-dessus de la moyenne nationale de 75 % et 7 régions ont des taux d'avancement très proches de la moyenne nationale, compris entre 70 et 75 %. 10 régions présentent un taux d'avancement nettement inférieur à la moyenne nationale (Limousin, Lorraine, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Picardie, Franche-Comté, La Réunion, la Corse, la Martinique et Champagne-Ardenne).

*b) Des niveaux de délégation plus faibles pour les CPIER*

Sur les 37 contrats, les 11 contrats interrégionaux (CPIER) avancent à un rythme moins soutenu : les délégations de crédits devraient atteindre 69 % d'ici la fin de l'année tandis que celui des 26 contrats régionaux serait de 76 %.

Mais ce décalage s'explique pour partie pour des raisons techniques : compte tenu du démarrage tardif de certains contrats et de procédures de saisie plus compliquées à mettre en place du fait de la nécessité de coordonner des

services instructeurs sur plusieurs régions, l'outil PRESAGE <sup>(1)</sup> est moins bien renseigné pour ces contrats interrégionaux que pour les contrats régionaux.

Le tableau suivant récapitule l'état d'avancement des conventions de bassins et de massifs au premier semestre 2012.

<b>DÉLÉGATIONS DE CRÉDITS COMPARÉS CPER ET CPIER</b>						
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>CONVENTIONS DE MASSIFS</b>						
Alpes	15%	29%	40%	58%	66%	71,2%
Jura	10%	20%	36%	49%	60%	67,7%
Massif Central	9%	17%	30%	39%	51%	61,2%
Pyrénées	10%	20%	32%	42%	53%	62,5%
Vosges	9%	20%	36%	46%	55%	66,0%
<b>CONVENTIONS DE BASSINS</b>						
Plan Garonne	18%	22%	25%	39%	59%	103,0%
Plan Loire	3%	7%	19%	28%	38%	49,5%
Plan Lot	1%	22%	40%	60%	81%	82,3%
Plan Meuse	22%	34%	49%	62%	68%	75,0%
Plan Rhône	11%	25%	35%	54%	64%	65,6%
Plan Seine	5%	14,0%	20,7%	24,9%	55,7%	81,7%
<b>26 CPER</b>	<b>9,8 %</b>	<b>21,4 %</b>	<b>38,3 %</b>	<b>52,4 %</b>	<b>65,2 %</b>	<b>75,8 %</b>
<b>11 CPIER</b>	<b>9,9 %</b>	<b>19,9 %</b>	<b>30,2 %</b>	<b>43,6 %</b>	<b>56,7 %</b>	<b>68,9 %</b>
<i>Taux théorique</i>	<i>14,3 %</i>	<i>28,6 %</i>	<i>42,9 %</i>	<i>57,1 %</i>	<i>71,4 %</i>	<i>85,7 %</i>

Source : DATAR.

## B.– 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 <sup>(2)</sup> : « [...] 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. »

(1) 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 au suivi du programme d'action territoriale pour la restructuration des armées.

(2) Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

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

### a) *Le cadre global*

Le cadre général de mise en œuvre de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 est défini par les orientations stratégiques communautaires (OSC), adoptées par le Conseil européen en octobre 2006. Les OSC énoncent les priorités de cette politique, en référence à la stratégie de Lisbonne :

– améliorer l'attractivité de l'Europe et de ses régions en renforçant l'accessibilité, en garantissant des services de qualité et en préservant l'environnement ;

– encourager l'innovation, l'esprit d'entreprise et la croissance de l'économie de la connaissance en favorisant la recherche et l'innovation ;

– créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

Sur le plan budgétaire, la politique de cohésion a pris de l'ampleur par rapport à la précédente période de 2000-2006<sup>(1)</sup>, avec un net accroissement des crédits programmés, dont le montant total s'élève à 347,4 milliards d'euros (en prix courants), soit un peu plus de 35 % du budget total de l'Union européenne.

Les conditions d'éligibilité sont fixées en fonction de trois grands objectifs :

– l'objectif *Convergence* concerne les régions européennes dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne du PIB communautaire, ainsi que les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. En pratique, il s'adresse aux régions confrontées à des difficultés structurelles et concerne essentiellement les nouveaux États membres. Les sommes allouées à cet objectif s'élèvent à 282,8 milliards d'euros, soit 81,5 % du montant total des fonds consacrés à la politique de cohésion ;

– l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* concerne les autres régions européennes, dont le PIB par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne du PIB communautaire. Les sommes allouées à cet objectif s'élèvent à 55 milliards d'euros, soit 16 % du montant total des fonds consacrés à la politique de cohésion ;

– l'objectif *Coopération territoriale européenne* concerne toutes les régions européennes, sans distinction de niveau de développement. Cet objectif comporte trois volets : un volet de coopération transfrontalière le long des frontières terrestres et maritimes des États membres ; un volet de coopération transnationale au niveau de grands ensembles géographiques ; un volet de coopération interrégionale visant à favoriser la mise en réseau, les échanges

---

(1) À titre de comparaison, la précédente programmation financière (2000 - 2006) avait consacré 193 milliards d'euros à la politique régionale. Notons que seuls quinze États membres en bénéficiaient lors des quatre premières années, avant l'élargissement à dix nouveaux États membres.

d'expériences et de bonnes pratiques, qui n'exige pas de proximité géographique. Cet objectif reçoit 8,7 milliards d'euros, soit 2,5 % du total des fonds alloués à la politique de cohésion.

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, la politique de cohésion européenne fait appel à trois fonds :

– le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui participe à chacun des trois objectifs ;

– le Fonds social européen (FSE), qui participe aux deux premiers objectifs, avec pour but de faciliter l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques et sociales ;

– le Fonds de cohésion, qui se concentre sur les infrastructures de transport et environnementales, sur l'efficacité énergétique et sur les énergies renouvelables. Réservé aux États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, il ne concerne pas la France.

Ces trois fonds relevant de la politique de cohésion au sens strict voient leur action prolongée par deux autres fonds européens :

– le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), qui constitue le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) et est doté de 77,6 milliards d'euros ;

– le Fonds européen pour la pêche (FEP), doté de 3,8 milliards d'euros.

Les crédits sont fléchés (*earmarking*) vers les projets répondant aux priorités retenues dans les stratégies de Lisbonne et de Göteborg<sup>(1)</sup>, dans les proportions suivantes : 60 % des crédits pour les régions de l'objectif *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  $n+2$ <sup>(2)</sup>. Cette règle dite du «  $N + 2$  » est appréciée au niveau de chaque programme opérationnel (PO).

---

(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.

(2) Un régime dérogatoire a néanmoins été prévu pour les 12 nouveaux États membres, ainsi que pour la Grèce et le Portugal, qui bénéficiaient d'un délai d'une année supplémentaire (règle dite du «  $N + 3$  ») pour la consommation des fonds structurels qui leur sont alloués, mais uniquement jusqu'au 31 décembre 2010.

### *b) La situation de la France*

Éligible à chaque objectif, la France doit bénéficier au total de 15,8 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 11,4 milliards d'euros, soit l'enveloppe la plus importante de l'Union européenne pour cet objectif ; notre taux de retour<sup>(1)</sup> sur l'objectif 2 s'élève à 18,6 %, ce qui fait de notre pays le premier État membre à bénéficier de cet objectif, en valeur absolue.

– au titre de l'objectif *Convergence*, sont éligibles les quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) pour un montant de 3,6 milliards d'euros, dont 481 millions d'euros au titre de la dotation spécifique « Régions ultrapériphériques ». Le taux de retour de la France sur cet objectif est de 1,1 %.

– 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 œuvre 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).

## 2.– L'état de la programmation et de la consommation des fonds structurels

### *a) La comparaison avec les autres États membres*

Les comparaisons entre États membres établis par la Commission européenne s'établissent sur le taux d'absorption global des programmes, c'est-à-dire le montant total des paiements approuvés par la Commission rapporté à l'enveloppe totale allouée à chaque État membre pour la période 2007-2013.

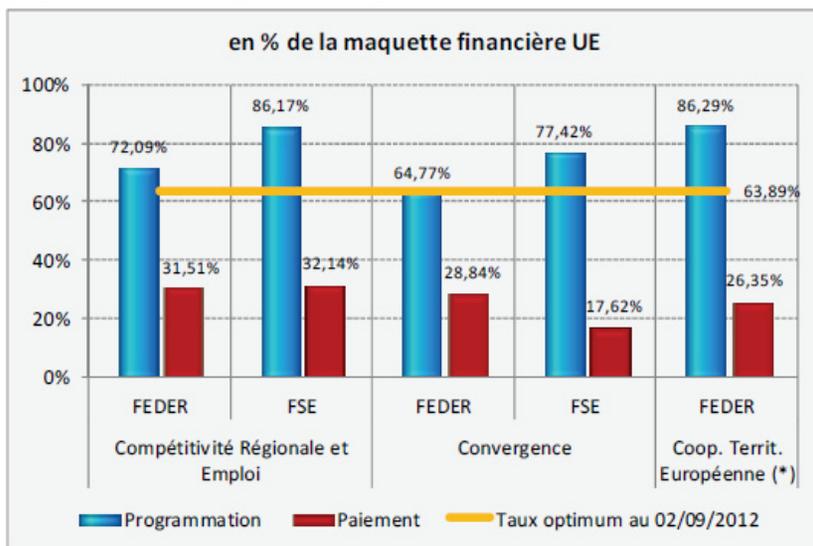
---

(1) Le taux de retour mesure les montants que reçoit la France au titre d'une politique donnée, par rapport au total alloué par le budget communautaire à cette même politique. Ce taux de retour est ensuite comparé à notre taux de contribution au budget communautaire (16,5 % environ) : lorsque notre taux de retour est supérieur à notre taux de contribution, nous sommes « bénéficiaires nets » ; et nous sommes « contributeurs nets » dans le cas contraire.

De ce point de vue, en 2011, l'état d'avancement de la programmation française est de 37 % (taux d'absorption) et place la France au-dessus de la moyenne européenne (33 %), et au 18<sup>e</sup> rang européen.

b) L'état d'avancement financier des programmes

L'état d'avancement financier par fonds et par objectif au 1<sup>er</sup> septembre 2012 est présenté ci-après.



Ce graphique montre que si les taux de programmation selon les objectifs et les fonds sont satisfaisants (de 64 % à 86 %), les taux de paiement en revanche sont comparativement beaucoup moins élevés (de 17 % à 32 %) et diffèrent selon les programmes.

Ces différences s'expliquent par des dynamiques de programmation hétérogènes, des modalités organisationnelles et fonctionnelles variables selon les régions (niveau et stabilisation des effectifs, niveau du taux d'assistance technique, mise en place de procédures de suivi et d'accompagnement auprès des bénéficiaires, niveau des contreparties publiques...), du niveau de fluidité des relations entre les autorités de gestion et de certification, du degré de préparation et d'anticipation de ces autorités à la gestion des programmes et aux nouvelles règles (*earmarking*, remboursement au niveau de l'axe...) introduites sur la période 2007-2013.

Mais une analyse comparée des deux périodes de programmation (2000-2006, 2007-2013) confirme que les taux programmés et payés sur l'actuelle période de programmation sont moins élevés que sur la période précédente.

Si l'on considère que ces fonds peuvent être consommés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2015 (compte tenu de la règle du dégagement d'office), plus de la moitié des fonds alloués devraient avoir été consommés en septembre 2012. Or ce taux n'atteint en moyenne que 30 % pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* et 27 % pour l'objectif *Convergence*. Le risque de perte de crédits est donc réel.

Or, dans le contexte actuel de nos finances publiques, l'optimisation de l'utilisation des crédits des fonds européens est un véritable enjeu.

À l'échelle de l'Union européenne, 55 milliards d'euros (16 %) sur les 347 milliards de programmés n'ont pas encore été programmés. Ils sont intégrés à l'enveloppe de 120 milliards d'euros inscrits au Pacte pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 et devant financer un ensemble de « mesures de croissance à effet rapide ».

Le montant pour la France est évalué à 2,6 milliards d'euros, 1,8 milliard d'euros sur les programmes opérationnels FEDER de l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*, et 0,8 milliard d'euros sur l'objectif *Convergence*.

Une circulaire du Premier ministre du 27 août 2012<sup>(1)</sup> a rappelé aux autorités de gestion des mesures de bonne gestion financière pour accélérer le niveau de paiement. Elle prescrit également aux préfets de promouvoir les projets créateurs de croissance et d'emploi : innovation et recherche, TIC, efficacité énergétique et énergies renouvelables dans le logement, PME, notamment à travers les nouveaux instruments financiers (garanties et avances remboursables devant généralement être reversées une fois le projet réalisé).

Par ailleurs, des discussions sont en cours avec la Commission européenne pour faciliter la modification des programmes en autorisant :

– une augmentation des taux de cofinancement communautaire des programmes opérationnels dans le respect des plafonds prévus par les règlements (50 % pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi* et 75 % pour l'objectif *Convergence*) ;

– une diminution à la marge du niveau d'*earmarking* dans le respect du niveau national des seuils réglementaires de 60 % (*Convergence*) et 75 % (*Compétitivité régionale et emploi*) ;

– une accélération de l'examen des dossiers faisant l'objet d'une procédure « grand projet ».

---

(1) Circulaire du 27 août 2012 : [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir\\_35796.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/09/cir_35796.pdf)

Enfin, conformément à l'engagement pris durant sa campagne, le Président de la République a annoncé que l'État confierait la gestion des fonds structurels européens de la prochaine génération aux régions. Cette décision est formulée dans l'accord de partenariat signé entre l'État et les régions le 12 septembre 2012 (engagement n° 14).

Dès à présent, l'État associe les régions à la préparation de la prochaine programmation mais des expérimentations seront déjà possibles dès 2013.

Pour rappel, la région Alsace est autorité de gestion pour l'objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi* depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003<sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

---

(1) Cette expérience a été régularisée a posteriori par l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, puis a été prolongée pour la période 2007-2013 par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006. Cette prolongation a également été régularisée a posteriori par l'article 125 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.



## CHAPITRE II : LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

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

#### A.- LES RÈGLES DE GESTION APPLICABLES AU PROGRAMME

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).

Ces critères en font un programme singulier au sein du budget de l'État car ses principes de gestion dérogent aux principes de la LOLF sur de nombreux points. Ils sont présentés dans le tableau ci-après.

Les principes posés par la LOLF	Les dérogations du PITE à ces principes	Commentaires
<p>Art. 7 de la LOLF : « <i>Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation</i> ».</p> <p>Un programme est constitué d'une <b>politique publique</b> clairement identifiée.</p>	<p>Le programme est <b>constitué d'autant de politiques publiques que d'actions</b> : 8 en 2007, 7 en 2008, 4 depuis 2009.</p> <p>Chacune d'entre elles comprend des mesures et objectifs qui lui sont propres et relève d'un ministère en particulier.</p>	

Les principes posés par la LOLF	Les dérogations du PITE à ces principes	Commentaires															
Un programme relève d'un ministère.	Le programme est rattaché au Premier ministre. Mais le responsable de programme est le Secrétaire général du ministère de l'intérieur qui le gère par délégation.	Cette organisation est le pendant de l'architecture locale des services de l'État. Le ministère de l'intérieur tire sa légitimité pour gérer le PITE de son rôle de « chef de file » du réseau des préfets de région, chefs des services déconcentrés de l'État.															
	Les modalités de gestion sont définies dans une <b>charte de gestion</b> .	Élaborée pour la période d'expérimentation 2006-2008, la charte de gestion a été formellement adoptée par le Comité national de suivi en février 2010, dans une version aménagée pour intégrer les recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes présentées dans son rapport de mai 2008.															
Le responsable de programme gère les crédits.	<p>Pour chaque action du PITE est désigné un <b>ministère référent</b>, responsable « politique » et technique.</p> <p>Les rôles sont partagés entre le responsable de programme et les ministères référents.</p> <p style="text-align: center;"><b>PITE 2012-2015</b></p> <table border="1" data-bbox="364 1161 816 1434"> <thead> <tr> <th colspan="2">Actions</th> <th>Ministères référents</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>Eau-Agriculture en Bretagne</td> <td>Agriculture, agroalimentaire et forêt</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>PEI Corse</td> <td>Intérieur</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>Plan Marais Poitevin</td> <td>Agriculture, agroalimentaire et forêt</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>Plan chlordécone</td> <td>Affaires sociales et santé</td> </tr> </tbody> </table>	Actions		Ministères référents	2	Eau-Agriculture en Bretagne	Agriculture, agroalimentaire et forêt	4	PEI Corse	Intérieur	6	Plan Marais Poitevin	Agriculture, agroalimentaire et forêt	8	Plan chlordécone	Affaires sociales et santé	<p>Sur la période d'expérimentation 2006-2008, la pratique a montré qu'une fois leur contribution à l'action versée, les ministères référents n'assumaient pas pleinement leurs attributions et laissaient au responsable de programme toute latitude pour piloter les actions.</p> <p>Le CIAP a considéré que cette gestion n'était pas satisfaisante car elle conduisait à déresponsabiliser les responsables des programmes contributeurs. Aussi la charte de gestion a-t-elle été modifiée dans le sens d'un renforcement de la participation des ministères référents au dialogue de gestion.</p> <p>Désormais, des réunions sont régulièrement organisées avec le SGAR, le ministère référent et les ministères associés à la conduite de chaque action.</p>
Actions		Ministères référents															
2	Eau-Agriculture en Bretagne	Agriculture, agroalimentaire et forêt															
4	PEI Corse	Intérieur															
6	Plan Marais Poitevin	Agriculture, agroalimentaire et forêt															
8	Plan chlordécone	Affaires sociales et santé															

Les principes posés par la LOLF	Les dérogations du PITE à ces principes	Commentaires															
<p>Un programme reçoit une <b>dotation budgétaire directe</b>.</p>	<p>La dotation du programme est opérée chaque année <b>par prélèvement</b> en base sur différents programmes contributeurs.</p> <p style="text-align: center;"><b>PITE 2012-2015</b></p> <table border="1" data-bbox="418 360 768 642"> <thead> <tr> <th colspan="2">Actions</th> <th>Nombre de programmes contributeurs</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2</td> <td>Eau-Agriculture en Bretagne</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>PEI Corse</td> <td>17</td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>Plan Marais Poitevin</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>Plan chlordécone</td> <td>6</td> </tr> </tbody> </table>	Actions		Nombre de programmes contributeurs	2	Eau-Agriculture en Bretagne	7	4	PEI Corse	17	6	Plan Marais Poitevin	2	8	Plan chlordécone	6	<p>En complément, des transferts en gestion peuvent ponctuellement alimenter le programme.</p>
Actions		Nombre de programmes contributeurs															
2	Eau-Agriculture en Bretagne	7															
4	PEI Corse	17															
6	Plan Marais Poitevin	2															
8	Plan chlordécone	6															
<p>Les crédits sont fongibles entre les actions du programme.</p>	<p>La charte de gestion pose comme principe que <i>« les crédits du PITE sont fongibles au sein de chacune des actions. <b>Sauf exception</b>, cette fongibilité ne peut toutefois pas être étendue à l'ensemble du programme »</i>.</p> <p>La fongibilité des crédits est limitée au périmètre de chacune des actions (<b>fongibilité interne</b>). Celle-ci consiste à adapter en cours d'exercice la maquette initiale d'affectation des crédits en fonction de l'avancée des mesures et des priorités opérationnelles.</p> <p>Le PITE permet d'opérer cette fongibilité des crédits indépendamment des programmes budgétaires contributeurs.</p> <p>Un des intérêts essentiels du PITE pour la mise en œuvre des actions territoriales interministérielles qu'il contient réside dans sa <b>souplesse</b> et sa <b>réactivité</b>.</p> <p>Aussi, dans un souci d'optimisation de la consommation des crédits, la fongibilité des crédits entre les actions a-t-elle été utilisée, à titre exceptionnel, à deux reprises en 2007 et en 2009.</p> <p>En plus d'être rare, cette fongibilité externe est de fait limitée par la surface financière réduite du PITE.</p>	<p>Variable d'un exercice sur l'autre et d'une action sur l'autre, cette fongibilité interne à chaque action s'élève en moyenne entre 20 et 25 % des crédits chaque année.</p> <p>En 2009, 2,8 millions d'euros de CP ont été redéployés de l'action 2 Eau-Agriculture en Bretagne vers l'action 4 PEI Corse.</p> <p>En 2012, le rééquilibrage de l'action 4 vers l'action 2 a été réalisé à hauteur de 0,7 million d'euros, et le solde sera reversé en 2013, si le besoin est avéré.</p>															
<p>Il n'y a pas de corrélation entre le nombre d'actions et le nombre de BOP.</p>	<p>À chaque action correspond un BOP.</p> <p>À chaque BOP correspond un responsable, qui est le préfet de région.</p>	<p>L'organisation financière des BOP est adaptée aux besoins de l'exécution de chacune des actions et détaillée dans une charte de gestion déclinée localement.</p>															

Les principes posés par la LOLF	Les dérogations du PITE à ces principes	Commentaires
	<p>Les BOP sont constitués des crédits des différents ministères et sont fongibles. De ce principe découle en retour, pour chaque programme contributeur, un droit d'information sur l'emploi de ses crédits, qui rend nécessaire la mise en place d'un dispositif de traçabilité : les responsables de BOP assurent un suivi précis de l'emploi des AE et des CP par programme contributeur, qu'ils synthétisent dans le cadre de comptes rendus de gestion annuels.</p>	<p>Ce mécanisme est complexe et alourdit la gestion du programme.</p>
<p>Les actions d'un programme ont vocation à y être inscrites de façon pérenne.</p>	<p>L'inscription des actions est nécessairement limitée dans le temps.</p> <p>Chaque année, le Secrétaire général du Gouvernement arrête la liste des actions inscrites au PITE, choisies parmi celles qui ont été proposées par les préfets de région.</p> <p>– certaines actions peuvent être retirées du programme.</p>	<p>L'élaboration du programme est interministérielle et déconcentrée : ce sont les préfets de régions qui proposent l'inscription d'actions, après consultation du comité de l'administration en région (article 6 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004).</p> <p>– En 2007, c'est le cas de l'action 8 « <i>Accueil et hébergement des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes</i> », supprimée du programme 162 pour être réintégrée dans le programme 104 <i>Accueil des étrangers et intégration</i> de la mission <i>Immigration, asile et intégration</i>.</p> <p>– En 2009, les actions 1 <i>Rhin</i>, 3 <i>Plan Loire Grandeur Nature</i>, 5 <i>Filière bois</i> et 7 <i>Plan Durance</i>, sont retirées du PITE pour être réintégrées en mode de gestion classique dans leurs programmes ministériels respectifs.</p>
	<p>– certaines peuvent y être incluses.</p>	<p>C'est le cas de l'action 8 <i>Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe</i>, inscrite dans le PITE en 2009.</p>

Les principes posés par la LOLF	Les dérogations du PITE à ces principes	Commentaires
<p>Volet performance :</p> <p>Pas de limite particulière dans le nombre d'objectifs et d'indicateurs.</p>	<p>La constitution du PITE, faite d'une addition de plans d'actions interministériels portant sur des problématiques différentes les unes des autres, ne rend pas possible la détermination d'objectifs stratégiques transversaux et communs à toutes les actions.</p> <p>Initialement, ne devaient être créés pour chaque action qu'un seul objectif et un seul indicateur.</p>	<p>Le CIAP a 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 ».</p> <p>Cette critique est particulièrement vraie pour les actions 2 Eau – Bretagne et 4 PEI Corse qui s'articulent autour d'axes très différents.</p> <p>Depuis 2009, le volet performance a été enrichi avec des sous indicateurs. L'indicateur de l'action 4 est modifié dans le PLF 2013. Il reste unique mais est mieux adapté.</p>
	<p>Le programme n'a pas de plafond d'emploi et donc pas de titre 2.</p>	
	<p>C'est un programme d'intervention : la quasi-totalité des crédits sont de titre 6 (93 %).</p>	
	<p>Le programme ne comprend ni opérateur de l'État ni dépenses fiscales.</p>	

## B.– LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION EN 2014

Composé de sept actions entre 2006 et 2008, le périmètre du PITE a été nettement réduit sur la période 2009-2012 pour n'en conserver que quatre : trois ont été poursuivies (les actions 2 *Qualité des eaux en Bretagne*, 4 *Programme exceptionnel d'investissements 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*). Sur la période, la seule nouveauté a consisté en 2010 dans l'inscription à l'action 2 *Qualité des eaux en Bretagne* d'un axe supplémentaire contenant les crédits du plan de lutte contre les algues vertes (axe 5).

Pour le budget triennal 2013-2015, la composition du programme est inchangée, mais deux actions arrivent à échéance fin 2013 : l'action 6 *Marais Poitevin* et l'action 8 *Plan chlordécone*. La question se pose donc de savoir si de nouvelles actions ne pourraient pas être inscrites au programme pour lui permettre de conserver une certaine surface financière, d'autant plus nécessaire que la mission **Politique des territoires**, composée de seulement deux programmes, ne peut pas être maintenue dans la nomenclature budgétaire si elle est réduite à un programme unique.

Fin 2011, le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur a effectué un recensement auprès des préfets de région des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE pouvait apporter une plus-value en utilisant une grille d'analyse comportant sept critères <sup>(1)</sup>. Ainsi, il s'agit d'une action qui doit :

- être à forte dominante interministérielle ;
- présenter un enjeu particulier, voire exceptionnel (qui légitime le recours à une programmation et une exécution budgétaires hors droit commun) ;
- être interrégionale et/ou interdépartementale, ce qui la rend complexe à mettre en œuvre car elle nécessite une coordination unique forte portée par un préfet de région ;
- dont la qualité de gouvernance attendue des crédits nécessite et justifie la mobilisation d'un ensemble de ministères et du préfet de région en direct ;
- être en relation avec une obligation de réactivité dans le temps, sous la contrainte notamment du calendrier prescriptif de directives communautaires, ou de lois nationales territorialement ciblées ;
- être lisiblement jalonnée dans le temps ;
- avoir une masse critique budgétaire d'au minimum 10 millions d'euros sur trois ans.

Après examen, trois actions ont retenu l'attention :

- l'action « Grand Paris », destinée à permettre un financement global et unique de l'ensemble du projet ;
- l'action « accompagnement de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes », destinée à porter les investissements publics annexes à la création de l'aéroport ;
- et l'action « dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne », déjà pressentie l'an passé, et qui s'appuie désormais sur les travaux conduits dans le cadre des États généraux du bois, clôturés en juin 2012. Pour rappel, cette action existait déjà dans le programme entre 2006 et 2008 (action 5 Filière bois Auvergne Limousin), avant d'en être retirée en 2009. Elle s'appuyait alors sur la participation de dix ministères et la contribution de 16 programmes, pour un volume d'autorisations d'engagement d'un peu moins de 10 millions d'euros.

Interrogée par le Rapporteur spécial sur les perspectives d'intégration d'une ou de plusieurs de ces actions au programme en 2014, la Direction du budget a confirmé que celles-ci feraient l'objet de sa part d'un examen attentif.

---

(1) Il n'est pas nécessaire que les l'ensemble des critères soient remplis, mais le maximum d'entre eux.

Mais elle a également tenu à rappeler les principes sur lesquels elle s'appuierait pour procéder à cet examen car l'inscription de nouvelles actions ne doit pas : « *conduire au dévoiement du PITE* ». L'unité du programme est en effet bâtie autour du respect de trois critères essentiels qui sont un enjeu territorial majeur, la nécessité de coordonner plusieurs programmes et une action rapide de l'État. En l'état, les trois actions recensées ne respectent selon elle que le critère de pluralité de ministères concernés.

Or, elle maintient que le PITE n'a pas vocation à devenir un simple outil de gestion des difficultés de coordination interministérielle dans la mise en œuvre d'une action territorialisée. Elle a rappelé qu'en contrepartie de la souplesse apportée par le programme existe une vraie 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) et souhaite donc que son usage reste strictement limité à des actions entrant indiscutablement dans le champ de définition pour lequel il a été conçu.

#### C.- LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES AU VOLET PERFORMANCE

Le PITE est un programme spécifiquement dédié à la mise en œuvre de projets territoriaux pour lesquels il existe un enjeu identifié. La mesure de la performance prend dans ces conditions une importance particulière puisque des résultats rapides et probants sont attendus, et ce sont par ailleurs eux qui justifient le choix de ce programme pour mener à bien les actions retenues.

Dans le projet de loi pour 2013, le dispositif de performance est modifié pour trois actions, comme le présente le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE ENTRE 2012 ET 2013**

Actions	Ancien indicateur	Nouvel indicateur
2 Eau-agriculture en Bretagne	Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen	Pourcentage d'atteinte de la baisse de la concentration en nitrates par baie
4 PEI Corse	Évolution des délais de réalisation des projets	Pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants
8 Plan chlordécone	Réaliser le programme de santé concernant les jardins familiaux	<i>Supprimé</i>

Source : réponse au questionnaire du Rapporteur.

- Concernant l'action 2 Eau-agriculture en Bretagne, la modification tient compte de l'intégration au programme, en 2010, du plan de lutte contre la prolifération des algues vertes.

Le nouveau dispositif de performance de cette action permet ainsi de mieux rendre compte des réalisations, en comportant désormais :

- un indicateur de suivi de la qualité globale de l'eau en Bretagne (« pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/L en nitrates »), qui se rattache à l'ensemble des mesures mises en œuvre ;

– un indicateur de suivi de l’atteinte des objectifs de réduction de la concentration en nitrates fixés par chacune des chartes de territoire déployées dans le cadre du plan algues vertes (cf. *infra*).

Le suivi de la conformité des prises d’eau concernées par le contentieux européen (indicateur présenté jusqu’en 2012) continuera cependant d’être réalisé dans le cadre des rapports annuels de performances.

- Concernant l’action 4 Programme exceptionnel d’investissements en Corse (PEI), le suivi de la performance était jusqu’à présent réalisé avec un indicateur suivant l’évolution des délais de réalisation des projets, constitué par le ratio entre les dépenses exécutées et le montant des engagements contractés.

En 2013, il est remplacé par un indicateur rendant compte des réalisations physiques du PEI dans le domaine d’intervention prioritaire que constitue la mise aux normes des stations d’épuration. Cette modification répond une recommandation des rapporteurs spéciaux précédents, car il permettra de mieux mesurer l’impact réel du programme en termes de résorption du déficit de l’île en équipements et services collectifs.

- Concernant enfin l’action 8 Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe, l’aboutissement en 2012 du programme « Jardins familiaux » a conduit à la mise en place d’un nouvel indicateur, relatif cette fois à la mesure de l’exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone via les denrées alimentaires consommées ou mises sur le marché. Comme pour l’action 2, le suivi des résultats en 2012 du programme « Jardins familiaux » sera réalisé pour le prochain rapport annuel de performances.

#### D.– L’ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2013

En 2013, le PITE est doté de 41,3 millions d’euros (46,9 millions d’euros en 2012) en autorisations d’engagement et de 41,2 millions d’euros (36 millions d’euros en 2012) en crédits de paiement.

L’action 4 PEI Corse doit bénéficier d’une contribution par voie de fonds de concours de l’AFITF<sup>(1)</sup> de 30 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 25 millions d’euros en crédits de paiement.

Ainsi, toutes sources de financement confondues, les autorisations d’engagement atteignent 71,3 millions d’euros (soit une diminution de 7 % par rapport à 2012) et les crédits de paiement 66,2 millions d’euros (soit une diminution de 13 % par rapport à 2012).

---

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

L'évolution des crédits par action entre 2011 et 2013 est retracée dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 ENTRE 2011 ET 2013**

(en millions d'euros)

	RAP 2011		LFI 2012		PAP 2013		Variation PAP 2013/LFI 2012 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Action 2</b> Eau et agriculture en Bretagne	11,1	7,3	10,7	9,2	11,4	9,9	+ 7	+ 8
<b>Action 4</b> PEI Corse	36,9	32,6	28,5	18,7	22,2	23,2	- 28	+ 23
<i>Contribution de l'AFITF<sup>(a)</sup></i>	35	15	30	40	30	25	-	- 60
<b>Total action 4</b>	71,9	47,6	58,5	58,7	52,2	48,2	- 12	- 22
<b>Action 6</b> Marais poitevin	4,6	4,8	4,7	5,1	4,8	5,1	-	-
<b>Action 8</b> Plan Chlordécone en Martinique et Guadeloupe	2,6	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	-	-
<i>Total des crédits budgétaires</i>	55,2	47,8	46,8	35,9	41,3	41,1	- 13	+ 14
<b>Total du programme</b>	<b>90,2</b>	<b>62,8</b>	<b>76,8</b>	<b>75,9</b>	<b>71,3</b>	<b>66,1</b>	<b>- 7</b>	<b>- 15</b>

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

Source : Rapport annuel de performances pour 2011 et projet annuel de performances pour 2013.

Il montre :

– qu'à l'action 2 Eau et agriculture en Bretagne, les crédits progressent en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils serviront à financer la poursuite du plan de lutte contre les algues vertes et plus précisément, le soutien de l'État aux communes pour le ramassage des algues échouées ;

– qu'à l'action 4 PEI Corse, les autorisations d'engagement sont en baisse dans les domaines financés par crédits budgétaires (programme 162), au profit de mesures financées directement par les opérateurs de l'État (assainissement, déchets...); en revanche, les crédits de paiement augmentent compte tenu de l'arrivée du programme dans sa seconde phase d'application où la couverture des engagements antérieurs dépasse les montants des nouveaux engagements.

Enfin, on rappellera que les mesures prévues dans le volet « transport » du PEI Corse ont été nettement ralenties en 2010 suite à la redéfinition des priorités stratégiques de la collectivité territoriale de Corse intervenue après les élections de 2010 qui ont conduit à un changement de majorité.

Pour cette raison, 5 millions d'euros en autorisations d'engagement, issus du fonds de concours de l'AFITF, n'ont pas été consommés en 2010 et ont été reportés en 2011. En crédits de paiement, ce ralentissement de la programmation a entraîné un décalage structurel de l'échéancier de paiement, qui s'est traduit par le report de 20 millions d'euros sur l'exercice 2012 et la révision à la baisse du versement prévu pour 2013 à 25 millions d'euros.

## II.- LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS

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

Le programme exceptionnel d'investissements (PEI) 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 dont la finalité est d'aider l'île à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et à résorber son déficit en équipements et services collectifs.

La convention cadre du PEI, signée le 22 avril 2002, précise les conditions de sa mise en œuvre, ainsi que le montant correspondant aux besoins prioritaires d'équipement susceptibles d'être financés par ce programme (1 940 millions d'euros), selon quatre axes : renforcer les infrastructures de base (1 618 millions d'euros), améliorer les services collectifs (187 millions d'euros), mettre en valeur l'espace régional (99 millions d'euros) et proposer une assistance à maîtrise d'ouvrage (36 millions d'euros).

Une première convention d'application du PEI pour 2002-2006 a permis la programmation de 487 millions d'euros d'opérations, réalisées au 31 août 2011 à 75 %.

Une deuxième convention d'application 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 dix-sept autres programmes du budget général. En volume de crédits, c'est l'action la plus importante du programme : elle regroupe 73 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en 2013.

Le tableau suivant présente un état récapitulatif de l'état d'avancement du PEI Corse en incluant la contribution des opérateurs de l'État <sup>(1)</sup>.

---

*(1) Cette action bénéficie pour une large part de la contribution de nombreux opérateurs de l'État : Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, Centre national pour le développement du sport (CNDS), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). Les subventions leur étant versées directement, elles ne figurent pas dans les crédits budgétaires inscrits pour ce programme dans le PAP. Seule la contribution de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est rattachée au programme par fonds de concours.*

**PLAN D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DE LA CORSE  
CONVENTION 2002-2006 ET CONVENTION 2007-2013**

(en millions d'euros)

Convention 2002/2006 + Convention 2007/2013	Convention cadre en coût total	Conventions 2002 à 2013 en coût total	Coût total programmé au 31 août 2012	Coût total réalisé au 31 août 2012	Part État programmé y compris opérateurs
<i>eau brute</i>	28,97	85,00	44,92	17,03	21,92
<i>eau potable</i>	129,58	52,00	74,38	51,99	28,75
<i>Assainissement</i>	125,01	85,75	143,59	78,01	55,12
<i>lutte c/inondations</i>			16,13	12,12	8,81
1 - eau et assainissement	283,56	222,75	279,03	159,15	114,60
<i>Mise en œuvre du PIEDMA</i>	0,00	70,00	31,92	16,47	20,42
2 - déchets	0,00	70,00	31,92	16,47	20,42
<i>Rattrapage des SIER</i>	0,00	30,00	0,00	0,00	0,00
3 - réseaux d'électrification rurale	0,00	30,00	0,00	0,00	0,00
<i>HD, usages TICE, ZB et GSM</i>	22,87	30,60	22,68	22,25	16,01
4 - infrastructures de TIC	22,87	30,60	22,68	22,25	16,01
<b>AXE 1</b>	<b>306,43</b>	<b>353,35</b>	<b>333,62</b>	<b>197,87</b>	<b>151,03</b>
routes	1 126,00	487,57	363,27	141,91	254,29
fer	89,18	179,15	172,08	149,79	114,14
ports	50,30	52,31	20,43	11,58	10,38
routes fer ports		0,00	0,00	0,00	0,00
aéroports	0,00	10,00	6,00	4,40	3,00
1 - infrastructures de transports	1 265,48	729,03	561,78	307,68	381,80
<i>développement urbain</i>	76,22	74,80	37,90	32,70	23,15
<i>outil foncier logement social</i>		30,00	0,00	0,00	0,00
2 - développement urbain	76,22	104,80	37,90	32,70	23,15
<i>Plan abattoirs et dvpt agricole</i>	22,87	17,36	8,71	7,55	6,41
3 - agriculture	22,87	17,36	8,71	7,55	6,41
<i>Agence foncière de la Corse</i>	0,00	11,00	4,68	3,96	4,68
4 - maîtrise du foncier	0,00	11,00	4,68	3,96	4,68
<b>AXE 2</b>	<b>1 364,57</b>	<b>862,19</b>	<b>613,06</b>	<b>351,89</b>	<b>416,04</b>
<i>enseignement supérieur</i>	30,49	68,67	30,31	10,66	21,14
<i>enseignement secondaire</i>	33,54	42,00	17,63	15,31	11,16
1 - enseignement	64,03	110,67	47,95	25,97	32,30
<i>formation professionnelle</i>	4,57	9,57	11,60	9,74	4,77
2 - formation professionnelle	4,57	9,57	11,60	9,74	4,77
<i>santé</i>	83,85	85,76	45,06	44,65	30,87
3 - santé	83,85	85,76	45,06	44,65	30,87
<i>culture, patrimoine</i>	42,69	72,06	56,55	28,74	31,77
<i>sports</i>	35,06	34,18	47,62	23,22	21,68
4 - sports, culture et patrimoine	77,75	106,24	104,17	51,95	53,46
maison des syndicats	3,05	3,00	1,64	1,62	1,15
5 - relations du travail	3,05	3,00	1,64	1,62	1,15
<b>AXE 3</b>	<b>233,25</b>	<b>315,24</b>	<b>210,42</b>	<b>133,93</b>	<b>122,55</b>
Assistance à maîtrise d'ouvrage	35,83	2,05	0,05	0,05	0,05
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>1 904,08</b>	<b>1 532,83</b>	<b>1 157,15</b>	<b>683,74</b>	<b>689,66</b>

AERMC +  
ONEMA  
pour part  
eau potable  
de l'eau

ADEME

AFITF

CNAM

CNDS

Source : ministère de l'Intérieur.

Fin 2011, 52 % des opérations étaient programmées pour un coût total réalisé de 28 %. Après la phase de ralentissement observée en 2010 et 2011, l'accélération attendue en 2012 a bien eu lieu puisque le taux de paiement est passé à 35 % au 31 août.

Une réorientation des priorités du PEI vers des opérations axées sur l'eau et le traitement des déchets plutôt que sur les infrastructures (routières, ports...) a été décidée en février 2010. Un avenant à la deuxième convention a donc été signé avec une enveloppe dédiée 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.

Sur ces 168 millions d'euros d'opérations, 139,1 millions d'euros ont été programmés depuis la révision (soit 82 % des priorités annoncées).

Concernant la lutte contre les inondations, l'importance des besoins a amené l'État et la collectivité territoriale de Corse à créer une mesure *ad hoc* au sein du Programme opérationnel FEDER, à l'occasion de la révision du programme réalisé à mi-parcours en 2011. Un montant de 1,8 million d'euros d'opérations a été programmé depuis 2010.

À l'occasion de la dernière convention d'application du PEI, qui débutera en 2014, les domaines d'intervention de l'État dans le cadre du PEI seront à nouveau actualisés, en collaboration avec la collectivité territoriale de Corse et l'ensemble des collectivités territoriales impliquées.

## 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 2013, elle est dotée de 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (28 % des crédits du programme) et 9,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour rappel, l'année 2010 a été marquée par deux événements principaux concernant la mise en œuvre de cette action :

– 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. Le plan d'urgence nitrates (axe 4) s'est achevé en 2012, un reliquat d'un million d'euros est inscrit en crédits de paiement à cet axe pour 2013 ;

– l'intégration d'un axe supplémentaire, constitué par le plan de lutte contre les algues vertes (axe 5). Ce plan mobilise désormais la majeure partie des crédits de l'action (75 % en 2013 avec 8 millions en autorisations d'engagement et près de 6 millions d'euros en crédits de paiement).

C'est en 2009 que le débat sur la dangerosité des algues vertes présentes sur les plages bretonnes a resurgi dans l'actualité après la mort foudroyante d'un cheval enlisé dans une zone à forte concentration de ces algues. En 2011, la découverte de 36 sangliers morts dans les Côtes d'Armor a de nouveau alerté l'opinion publique sur les possibles risques sanitaires encourus pour l'homme.

Mais phénomène est ancien : apparu il y a une trentaine d'années en Bretagne, il est déclenché par un apport excessif d'azote dans la mer. Celui-ci provient lui-même des nitrates 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 une étude de l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS) de 2009.

Selon l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), le taux moyen de nitrates dans certaines baies de Bretagne s'élève à 30 mg/l, alors que la quantité naturelle de nitrates dans une rivière est estimée à 2 ou 3 mg/l.

Ces nitrates proviennent à 90 % des engrais utilisés par les agriculteurs. Ils sont le produit d'un modèle agricole intensif mis en place dans les années 1960, qui a transformé la petite agriculture bretonne en une agriculture productiviste, industrielle et intégrée à la mondialisation. Ainsi, sur seulement 6 % de la surface agricole nationale, la Bretagne produit 60 % des porcs français, 40 % des œufs, 21 % du lait, 80 % des choux-fleurs. Ce sont 14 millions de porcs, 2 millions de bovins et 300 millions de volailles qui produisent des déjections qui dépassent largement les capacités naturelles d'absorption des sols.

Un nouveau rapport faisant le bilan des connaissances sur l'origine de la prolifération des algues vertes dans les baies bretonnes a été rendu public en mai 2012<sup>(1)</sup>. Il a été commandé expressément par les ministres de l'Écologie et de l'Agriculture du précédent gouvernement pour faire suite aux remises en cause de certaines organisations d'agriculteurs sur la responsabilité de l'agriculture dans le développement des algues. Réalisé sous la responsabilité du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), il a cependant confirmé les conclusions des études précédentes.

Chaque année, entre 50 000 et 70 000 mètres cubes d'algues s'échouent sur les plages (une centaine sont concernées), impactant indéniablement l'attrait touristique de la Bretagne. Pour maîtriser le phénomène, il faudrait selon

---

(1) Bilan des connaissances scientifiques sur les causes de prolifération de macro algues vertes, <http://www.eau-et-rivieres.asso.fr/media/user/File/Actu2012/rapport%20interministriel%20causes%20MV%20mars%202012.pdf>

l'IFREMER, ramener le taux de nitrates dans les rivières bretonnes en dessous de 10 mg/l. Lancé pour la période 2010-2015 pour un montant de 134 millions d'euros, le plan de lutte contre les algues vertes est conçu pour faire évoluer les pratiques agricoles et tendre vers cet objectif.

Il concerne vingt-trois bassins versants associés à huit baies « algues vertes » : ce sont les baies de La Fresnay, de Saint-Brieuc, de Douarnenez et de Concarneau, la grève de Saint-Michel, les anses de Locquirec, de l'Horn-Guillec et de Guisseny.

Ce plan comprend un volet sanitaire (protection des populations en contact avec les algues), curatif (cofinancement du ramassage et du traitement des algues échouées) et surtout préventif, à travers la mise en œuvre de projets de territoires dans les huit baies identifiées.

À ce jour, quatre chartes ont été adoptées, celle de la baie de Loquierec devrait l'être avant le 30 septembre, et celles des baies de Guissény, la Fresnay et de l'Horn avant la fin de l'année.

L'année 2013 sera consacrée à la mise en œuvre des mesures prévues dans ces chartes de territoire.

#### 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, il a perdu le label en 1997 en raison de la disparition des prairies humides au profit de pratiques agricoles intensives céréalières.

En 1999, la France a d'ailleurs été condamnée par la Cour de justice des Communautés européennes (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 2003-2013 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 ») a créé un établissement public consacré à la gestion du marais poitevin (EPMP). Celui-ci a vocation à prendre le relais des actions relatives à la gestion de l'eau et à la biodiversité conduites jusqu'ici dans le cadre du PITE. L'action 6 devrait donc être retirée du programme l'année prochaine.

#### D.– LE PLAN CHLORDÉCONE II – 2011-2013

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<sup>(1)</sup>. 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 de l'époque 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 initié pour renforcer les actions et mesures concernant cette contamination. Un bilan d'application<sup>(2)</sup> montre les avancées de ce plan qui a permis :

– le renforcement de la surveillance des impacts sanitaires de l'exposition au chlordécone ;

---

(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](http://www.sante-jeunesse-sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_interministeriel_activite_2009_plan_Chloredecone_Martinique_Guadeloupe_2008-2010.pdf)

– 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) ;

– 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.

Il a été financé à hauteur de 33 millions d’euros par l’État, les collectivités territoriales et l’Union européenne et donné lieu à 40 actions.

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<sup>(1)</sup>, le Gouvernement a décidé de lancer des investigations complémentaires intégrées dans un nouveau plan pour 2011-2013.

S’inscrivant dans la continuité du premier plan, le plan « chlordécone II » s’organise autour de quatre objectifs :

– approfondir l’état des connaissances des milieux, ainsi que rechercher et expérimenter des techniques pour remédier à la pollution ;

– consolider le dispositif de surveillance de l’état de santé des populations, et approfondir la connaissance des effets sur la santé ;

– poursuivre la réduction de l’exposition des populations, en assurant la qualité de la production alimentaire locale et en soutenant les professionnels impactés ;

– gérer les milieux contaminés et assurer une bonne information de la population.

Une caractéristique importante de ce second plan tient à l’importance donnée au volet touchant la pêche et les milieux aquatiques (volet halieutique), afin de faire face à la contamination, notamment du milieu marin, mise en évidence dans le cadre du premier plan.

Son montant total est de 36 millions d’euros, répartis de la façon suivante :

– 10 millions d’euros, à travers les programmes de développement rural régional de la Martinique et de la Guadeloupe (essentiellement le FEADER) ;

– 8,7 millions d’euros inscrits au présent programme 162 ;

– 4 millions d’euros du ministère de l’Agriculture, de l’alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l’aménagement du territoire,

---

*(1) 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.*

- 3,5 millions d’euros par l’institut national de veille sanitaire seul ;
- 2,8 millions d’euros pour le développement de registres de cancers et de malformations congénitales cofinancés par le ministère de la Santé (DGS), l’institut national du cancer et l’institut national de veille sanitaire ;
- 1,7 million d’euros par le ministère de la Santé ;
- 2 millions d’euros du ministère de l’Enseignement supérieur et de la recherche et l’office national de l’eau et des milieux aquatiques ;
- 1,6 million d’euros du ministère de l’Écologie, du développement durable, des transports et du logement ;
- 1,1 million d’euros par l’institut national du cancer.

En 2013, l’action 8 est dotée de 2,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

\*

\* \*



## COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 25 OCTOBRE 2012 À 15 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

**M. le président Gilles Carrez.** Madame la ministre de l'égalité des territoires et du logement, soyez la bienvenue.

**M. Michel Vergnier, rapporteur spécial.** Avec 304,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 321,9 millions de crédits de paiement en 2013, la mission « Politique des territoires » est certes modeste par son volume budgétaire ; toutefois, son ancrage dans la programmation triennale 2013-2015 donne une visibilité particulière aux actions territoriales de l'État.

Vous nous avez fait part, madame la ministre, de vos ambitions en matière d'aménagement du territoire. Vous proposez une stratégie globale qui rompra avec les actions menées précédemment, qui ne s'inscrivaient pas dans une vision d'ensemble. Replacer les territoires sous le sceau de l'égalité est votre ligne d'action, et nous y souscrivons pleinement. Votre souci de l'équilibre, dont vous m'avez fait part lors de notre entretien, sera tout particulièrement utile aux territoires les plus fragiles.

La mission comprend deux programmes. Le premier, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », est doté de 263,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 280,7 millions de crédits de paiement, en diminution par rapport à 2012, afin de participer à l'effort de redressement des comptes publics. Gérés par la DATAR, ces moyens seront néanmoins suffisants pour couvrir les engagements pris, parmi lesquels on peut citer l'animation des politiques de réseaux d'entreprises – pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale et grappes d'entreprises –, l'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la défense, l'installation des maisons pluridisciplinaires de santé dans les territoires ruraux et la poursuite des contrats de projets État-régions.

Des questions se posent toutefois sur le devenir de la DATAR et sur son nouveau rôle. Pouvez-vous, à ce stade, nous en dire plus ? Quel est, par ailleurs, l'avenir de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et de certains zonages, comme les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les aides à finalité régionale (AFR) ? Leur évaluation ne saurait être uniquement comptable.

S'agissant de l'accélération de la consommation des crédits européens, quelle est la nouvelle stratégie ? Comme beaucoup d'entre nous, je suis particulièrement attentif aux mesures devant permettre un égal accès aux nouvelles technologies de l'information et de la connaissance. Vous poursuivez les actions nécessaires à la couverture du territoire en téléphonie mobile, vous favorisez le développement de l'Internet à haut et très haut débit, et vous avez repris, en collaboration avec Mme Pellerin, ministre de l'économie numérique, le pilotage du plan national de déploiement du très haut débit. Pensez-vous que l'objectif de couverture intégrale à l'horizon 2022 sera atteint ? Quelles seraient, selon vous, les meilleures solutions pour alimenter de façon pérenne le fonds d'aménagement numérique du territoire ? Pour rappel, les sommes à mobiliser, si nous voulons atteindre l'objectif fixé, sont de l'ordre de 22 milliards d'euros d'ici à 2022.

Le programme « Interventions territoriales de l'État », doté de 41,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 41,2 millions en crédits de paiement, se caractérise par un mode de gestion adapté à la mise en œuvre de projets territorialisés ayant des enjeux spécifiques. Les quatre actions qu'il contient depuis 2009 sont reconduites en 2013, mais deux d'entre elles – l'action 6, « Marais poitevin », et l'action 8, « Plan chlordécone » –, devraient en sortir l'année prochaine. Il conviendra donc de poursuivre la réflexion engagée en 2012 pour alimenter ce programme, qui fait ses preuves, par des actions nouvelles. Quelle sera la méthode retenue ?

J'aimerais notamment appeler votre attention sur le développement de la filière bois, qui, bien qu'elle constitue la deuxième source du développement commercial français, ne permet pas à notre pays de subvenir à ses besoins. Cette situation traduit une forme d'échec, en ce domaine, du partenariat entre l'État et les collectivités. Comment le Gouvernement entend-il favoriser un consensus interrégional ?

Quant à l'Agence française pour les investissements internationaux, dont le travail d'accompagnement des collectivités territoriales permet, chaque année, d'aider des entreprises étrangères à s'implanter sur notre territoire, ses résultats sont très encourageants, puisque, en 2011, près de 700 investissements ont été recensés, ce qui a permis de sauvegarder ou de créer 28 000 emplois. Les moyens de cette agence seront-ils maintenus ou développés ? Ne craignez-vous pas les effets de la réduction des crédits ?

Enfin, quel est l'avenir de la présente mission ? Ne serait-il pas souhaitable de la fusionner avec la mission « Égalité des territoires, logement et ville » ?

**M. Alain Calmette**, rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Mes analyses recourent, sur de nombreux points, celles dont vient de nous faire part M. le rapporteur spécial.

La mission, effectivement modeste au plan financier, comprend deux programmes. Le premier, « Interventions territoriales de l'État », est atypique en ce qu'il ne génère pas de dépenses supplémentaires, puisqu'il repose sur la mutualisation des moyens consacrés aux actions qui le composent ; de sorte qu'il n'a, selon moi, d'intérêt qu'avec un certain renouvellement de ces dernières. L'action « Dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne », en particulier, pourrait utilement y être intégrée en remplacement d'une autre arrivée à son terme, d'autant qu'elle s'appuie sur les travaux issus des États généraux du bois qui se sont achevés en juin 2012.

Le programme 112 se voit doté d'un budget de transition, qui permettra de réfléchir à l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire et d'envisager certaines évolutions. On peut notamment s'interroger sur celle des missions de la DATAR, le devenir de la PAT, la clarification des zonages – dont les superpositions créent trop de complexité –, la contractualisation – qu'il s'agisse des pôles d'excellence rurale ou des pôles de compétitivité –, et bien entendu la présence des services publics dans les zones les plus défavorisées, car il y va de notre cohésion territoriale.

S'agissant du numérique, l'objectif affiché du Président de la République est la généralisation du très haut débit à l'échéance de dix ans ; mais cela passe par un financement pérenne. Nous attendons, sur ce point, le rapport de Pierre Collin et Nicolas Colin sur la fiscalité du numérique, ainsi que l'étude menée par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, afin d'évaluer le coût d'un tel déploiement. Quels que soient les résultats de ces études, la question du mode de financement du fonds d'aménagement numérique du territoire sera néanmoins posée.

D'une façon plus générale, madame la ministre, un nouvel élan me semble nécessaire en matière d'aménagement du territoire. S'agissant de la maquette financière, ne serait-il pas plus logique de réunir les missions « Politique des territoires » et « Égalité des territoires, logement et ville » en une seule ?

Quoi qu'il en soit, la priorité n'est-elle pas de porter le plus grand effort sur les territoires en voie de décrochage, et dont l'importance démographique est à proportion inverse de l'étendue géographique ? La suppression de certains services publics, et plus généralement les effets de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), menacent de rendre ce décrochage irréversible, au risque de rompre le principe républicain d'égal accès aux services publics. Il est urgent d'agir, car nous avons atteint le point de bascule.

Par ailleurs, ne pensez-vous pas qu'il serait utile de rompre avec la logique libérale des appels à projets ? Faut-il de moyens ou d'ingénierie, certaines collectivités ne peuvent y répondre, si bien que les territoires les plus fragiles en sont souvent exclus. Ces procédures créent donc des inégalités.

**M. André Chassaigne.** Cela est hélas parfaitement exact, Monsieur le rapporteur pour avis, je l'ai constaté moi aussi.

**M. Alain Calmette,** *rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.* L'aménagement du territoire gagnerait aussi à être envisagé de manière horizontale, plutôt que selon des logiques ministérielles verticales et cloisonnées. Des fermetures de services peuvent apparaître cohérentes pour l'administration centrale, mais, cumulées sur certains territoires, elles sont à l'origine du décrochage que j'évoquais.

Au vu de ces constats, certains outils et missions ne devraient-ils pas être réformés, qu'il s'agisse de la DATAR, des observatoires, des PER, des pôles de compétitivité ou encore des zonages, afin d'adapter les procédures de contractualisation avec l'État ? Enfin, si le Gouvernement décide de mettre en œuvre ces grands chantiers, quel en sera le calendrier ?

**Mme Cécile Duflot,** *ministre de l'égalité des territoires et du logement.* J'espère être la première d'une longue liste de ministres de l'égalité des territoires, car, au-delà du débat sur la fusion de cette mission avec la mission « Égalité des territoires, logement et ville » – fusion à laquelle je ne vois personnellement pas d'inconvénients –, se pose effectivement la question d'une vraie politique d'égalité en ce domaine.

Une telle politique doit tirer les leçons de ce que fut l'aménagement du territoire dans notre pays, comme de son relatif abandon au cours des dix dernières années, où l'on a fait le choix de privilégier certains territoires – à travers, par exemple, les pôles de compétitivité –, dont on considérait qu'ils seraient des locomotives pour d'autres, quitte à prévoir certaines compensations pour ceux qui ne suivraient pas. Renverser cette logique conduit à considérer que tous les territoires doivent faire l'objet d'une attention égale, bien que différenciée selon leur situation, certains d'entre eux ayant pu être meurtris.

Même si les crédits de la mission ne sont pas considérables, ils s'inscrivent dans une logique contractuelle, c'est-à-dire ascendante et horizontale plutôt que verticale, comme précédemment : la question des services publics me semble emblématique à cet égard. Les cinquante ans de la DATAR, que nous fêterons l'an prochain, seront une bonne occasion d'ouvrir de nouvelles perspectives à cette institution. La Commission présidée par

M. Thierry Wahl y réfléchit, à propos notamment du futur Commissariat général à l'égalité des territoires : outre son rôle de coordination et de définition stratégique, cet organisme disposera des grilles de lecture permettant de valider les politiques d'égalité entre les territoires.

Il est vrai, monsieur le rapporteur pour avis, que les territoires en situation de décrochage ne sont pas les mieux armés, notamment en matière d'ingénierie, pour répondre aux appels à projets, si bien que ces derniers favorisent les territoires mieux dotés. L'intention du Gouvernement est de donner à chaque territoire la possibilité de valoriser ses atouts, plutôt que d'encourager la capitalisation à partir d'une situation déjà établie : nous y travaillerons avec l'Agence française des investissements internationaux.

Il s'agit bien de décliner une vision générale intégrant en particulier le problème des zones rurales et très rurales, pour lesquelles l'État s'est montré moins attentif, et ce depuis très longtemps. La fracture numérique, qui pourrait potentiellement s'aggraver, est de ce point de vue une question centrale. Je ne puis vous répondre, monsieur le rapporteur pour avis, sur l'abondement du fonds d'aménagement numérique du territoire, mais chacun est conscient des montants en jeu. Un consensus semble se dégager sur la mutualisation des compétences, afin d'assurer la réalisation de projets financés, faisant l'objet d'appels d'offre techniques auxquels certaines collectivités sont plus en mesure de répondre que d'autres.

J'ai déjà été interrogée, hier, sur la présence des services publics dans les territoires, notamment des sous-préfectures – même si celles-ci ne relèvent pas directement de mon ministère. J'y suis très sensible. Cette présence, au demeurant, doit d'abord être humaine, car l'accès dématérialisé ne peut être une réponse au sentiment d'abandon des habitants de certains territoires. La RGPP, avec sa logique verticale et univoque, a eu des effets dévastateurs à cet égard, entraînant des restructurations brutales sans concertation.

La filière bois est pour moi un autre sujet de préoccupation majeure. La France dispose en ce domaine de richesses considérables, et elle avait un savoir-faire qui est en passe de disparaître : dans les métiers du sciage, nous devons faire appel à des professionnels d'autres pays européens. Mon intérêt pour cette filière, que je souhaite partager avec Arnaud Montebourg, tient aussi à ce que je suis chargée du logement, lequel peut constituer un débouché durable, non seulement dans le cadre de la transition écologique, mais aussi parce que l'activité n'est pas délocalisable. L'intégration d'une action relative à la filière bois au sein du programme des interventions territoriales de l'État (PITE) est donc en cours de discussion ; elle ne pourra intervenir dès le projet de loi de finances de 2013, mais il est quasi certain que ce sera chose faite dans celui de 2014.

Les pôles de compétitivité ne sauraient constituer le seul outil d'aménagement du territoire. Les évaluations montrent qu'ils ont une efficacité très variable, et qu'il convient de réfléchir à leur gouvernance, de mieux associer les PME et d'en assurer une meilleure diffusion sur les territoires concernés. En d'autres termes, au sein des pôles, des ressources doivent être mobilisées en faveur des PME, car celles-ci éprouvent des difficultés à s'y intégrer d'elles-mêmes.

S'agissant du calendrier, Monsieur Calmette, le rapport de la Commission présidée par Thierry Wahl devrait être remis fin décembre-début janvier et celui de la mission de prospective confiée à Éloi Laurent, fin janvier. Il s'agit de se doter à la fois d'une analyse sur les moyens opérationnels de notre politique et d'une réflexion précise sur le concept d'égalité des territoires, afin d'écrire une nouvelle page de l'histoire des politiques d'aménagement. Cette approche reposera sur l'expertise de l'ensemble des collectivités territoriales – la Commission est d'ailleurs composée de fonctionnaires de l'État et de tous

les types de collectivités, rurales et urbaines. Elle doit nous conduire à mettre en place un dispositif rapidement opérationnel : la DATAR fêtera ainsi son 50<sup>e</sup> anniversaire en regardant vers l'avenir. La question de l'égalité des territoires, qui dépasse les clivages politiques, est aujourd'hui cruciale pour un certain nombre de territoires ruraux au bord du décrochage.

**M. Christophe Bouillon.** Nous observons tous les attentes des territoires dans de nombreux domaines : l'éducation, la santé, la couverture en termes de réseaux – qu'il s'agisse du très haut débit ou de la téléphonie –, les transports, le logement, l'attractivité économique, la culture ou la dépendance. Il y a urgence à y répondre, compte tenu des inégalités qui se font jour.

Au nom du groupe SRC, j'estime que vous avez pris ces problèmes à bras-le-corps, Madame la Ministre. Vous cherchez, dans le cadre de cette mission, à organiser un aménagement solidaire et équilibré et à conforter la logique du développement durable.

En matière de santé, vous souhaitez poursuivre la mise en place des maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), mais, dans certains territoires, cela se heurte à des difficultés : si les agences régionales de santé (ARS) veillent à les promouvoir, la définition des zones déficitaires fait l'objet de divergences d'appréciation avec les élus locaux, qui auraient besoin d'être soutenus.

La fracture numérique est un enjeu important, car beaucoup d'installations ou d'entreprises dépendent du haut ou très haut débit. Il convient de renforcer les moyens donnés aux collectivités territoriales à cet effet : il est paradoxal que les zones rurales aient tant de besoins alors que les opérateurs sont à la recherche de nouveaux clients.

Si l'on peut se réjouir des compétences nouvelles de la région pour la gestion des fonds européens, la plupart d'entre eux ne sont pas utilisés, en raison de la difficulté que rencontrent parfois les petites collectivités, en termes d'ingénierie, pour élaborer des projets répondant aux exigences communautaires. Une aide pourrait leur être apporté dans ce domaine.

S'agissant des territoires sensibles, se pose la question des trames verte et bleue : beaucoup d'élus de petites communes ayant élaboré une véritable démarche prospective en matière de développement durable craignent d'être confrontés à de nouvelles contraintes. Les pouvoirs publics devraient expliquer en quoi la construction de ces trames ne va pas bousculer leurs efforts.

Par ailleurs, il y a lieu de faire le bilan des pôles de compétitivité, d'autant que, parfois, ils n'intègrent pas les petites et moyennes entreprises.

Enfin, vous avez souligné le rôle de la DATAR : que pensez-vous du document de prospective Territoires 2040, alors que nous sommes confrontés à la question urgente de la réduction des inégalités entre les territoires ? Dans quelle mesure comptez-vous tenir compte du vieillissement de la population dans la mise en œuvre des politiques publiques ?

**M. Olivier Marleix.** Il y a un contraste, Madame la Ministre, entre les grands discours que vous teniez voici quelques mois et la « petite » mission que vous nous présentez : je salue, au nom du groupe UMP, l'élégance des deux rapporteurs, qui ont évité d'évoquer la baisse de 20 % des crédits de paiement sur le programme 112 !

Certes, cette mission ne résume pas tout ce qui est fait dans le domaine de l'aménagement du territoire, mais si l'on tient compte du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux dans la mission « Administration générale et territoriale de l'État »,

de la suppression de 450 postes dans l'administration territoriale ainsi que de nombreuses sous-préfectures, de la réduction sans précédent des dotations aux collectivités territoriales en 2014 et 2015 – on annonce à cet égard une baisse de 2,5 milliards d'euros –, et des diminutions nettes dès cette année pour les communautés de communes en termes de taxes additionnelles – les territoires ruraux payant la facture des dotations garanties aux agglomérations, aux communautés urbaines et aux métropoles –, la situation est très inquiétante pour le monde rural.

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui est le principal instrument, est sacrifié, avec une baisse de 16,6 % des autorisations d'engagement hors contrats de projets État-région (CPER). Prévoyez-vous de faire disparaître cet outil essentiellement consacré aux pôles d'excellence rurale ? Quel instrument d'intervention directe de l'État sur les territoires envisagez-vous d'utiliser ?

S'agissant des CPER, le Gouvernement n'a rien dit sur leur avenir alors qu'ils doivent s'achever fin 2013 et que la prochaine génération devrait avoir commencé. Il n'en est même pas fait cas dans la récente déclaration commune État-régions : comptez-vous les prolonger et dépenser en neuf ans ce qui aurait pu l'être en sept ?

Vous avez dit, Madame la Ministre, que la prime à l'aménagement du territoire (PAT) s'était éloignée de son objectif, mais le projet annuel de performances (PAP) relève qu'il s'agit d'un outil de lutte contre la crise ayant permis de sauver 11 481 emplois, notamment dans les secteurs difficiles, et d'aider de nombreux projets en matière de recherche et développement ou d'innovation : quelle est la position du Gouvernement sur cet outil, qui est aujourd'hui le seul dont nous disposons pour soutenir notre activité industrielle dans les territoires les plus en crise ?

Concernant le très haut débit, je rappelle que 2 milliards d'euros sont toujours inscrits au titre du grand emprunt alors que 267 millions d'euros ont été engagés au profit des projets soutenus par les collectivités territoriales. Par ailleurs, 1 milliard d'euros était consacré à un guichet opérateur qui n'aurait pour l'instant donné lieu à aucune dépense. Que comptez-vous faire pour accélérer le déploiement de ces crédits ?

Plus largement, quels moyens l'État consacrera en 2013 à la lutte contre l'exclusion numérique – je pense notamment au développement de la 3G, qui pour l'instant se traduit par une dégradation de la couverture du territoire ?

Madame la ministre, avec des outils en voie d'extinction et des crédits en baisse pour 2013, nous nous interrogeons sur la réalité de vos ambitions !

S'agissant de la lutte contre les déserts médicaux, participez-vous aux réflexions conduites par Mme Touraine ? Êtes-vous favorable, au-delà des MSP que nous avons mises en place, à des mesures plus contraignantes de garde, voire d'installation ?

Que proposez-vous pour rétablir un peu d'égalité entre territoires ruraux et urbains ? Les dotations de l'État hors garanties aux intercommunalités sont de 19 euros par habitant pour une communauté de communes rurale et de 105 euros pour une communauté urbaine : cela correspond-il à votre conception de la justice ?

On dit souvent que les deux tiers de l'argent des CPER vont aux départements chefs-lieux de région : est-ce exact ? Sinon, que proposez-vous à l'avenir pour permettre une répartition plus juste ?

Êtes-vous favorable à une réforme du versement transport ? Conçu il y a quarante ans – quand un salarié faisait en moyenne neuf kilomètres pour aller travailler –, il conduit aujourd’hui à monopoliser au seul profit des modes de transport urbains des sommes prélevées sur les salariés banlieusards ou néo-ruraux n’ayant pas d’autre moyen de transport que leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail.

Par ailleurs, chaque année, 100 000 Français quittent les villes pour aller vivre dans les zones rurales : quels moyens comptez-vous mettre en œuvre pour accompagner ce mouvement ?

Je confirme qu’il existe une forte attente dans les territoires ruraux et périurbains, qui sont hétérogènes et ne se reconnaissent pas dans le modèle du tout urbain. Cependant, l’égalité passe non par des discours, mais par une ambition. C’est un sujet complexe, qui demande beaucoup d’imagination si l’on veut trouver des solutions : nous sommes prêts à participer à la réflexion. Mais celle-ci doit se traduire dans les chiffres, et pour l’instant ceux-ci font état d’une baisse de 20 % !

**M. Thierry Benoit.** Madame la ministre, si dans les cinq ans qui viennent, vous réussissez à mobiliser autant de crédits qu’au cours des cinq années passées, je vous féliciterai.

Je ne vous reprocherai pas de rechercher des économies, mais il n’y a pas lieu de dire, comme un des rapporteurs, qu’au cours des cinq dernières années, les réformes ont été menées de façon désorganisée et qu’il est impératif de réparer des territoires meurtris en raison d’une politique d’aménagement en déshérence depuis dix ans !

Je rappelle, au nom du groupe UDI, que pendant cette période, marquée par une crise sans précédent depuis l’après-guerre, ont été mobilisés de nombreux instruments tels que les aides à finalité régionale (AFR), les primes à l’aménagement du territoire, les CPER, les pôles de compétitivité, les pôles d’excellence rurale ou le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT).

Les crédits de la mission vous permettent-ils d’assurer les engagements du Gouvernement précédent pour les actions entreprises – je pense notamment aux pôles d’excellence rurale ?

Concernant le haut et très haut débit, il faut distinguer trois zones : les métropoles ou les zones très denses, auxquelles, par nature, les opérateurs s’intéressent ; les territoires qui ont fait l’objet d’un appel à manifestation d’intérêt d’investissement ; et les territoires ruraux, qui sont négligés et où les élus font tout pour se mobiliser. Au-delà de la question de l’utilisation des 2 milliards d’euros inscrits au titre du grand emprunt, êtes-vous favorable à un dialogue permanent avec les opérateurs privés pour définir un cadre juridique d’intervention sous la forme d’un partenariat public-privé dans les territoires ruraux pour leur permettre d’accéder à cette capacité dans les meilleurs délais ?

Face à la désertification médicale, vous ferez comme le Gouvernement précédent, c’est-à-dire avec très peu de moyens. Au cours des cinq dernières années, celui-ci a laissé la place aux élus des territoires qui avaient des idées et faisaient des propositions : agirez-vous de même ? Concernant les MSP, des pays et des communes rurales font preuve d’imagination, sans répondre systématiquement à des appels à projet : allez-vous encourager ces initiatives ?

Par ailleurs, poursuivrez-vous les mesures engagées lors de la précédente législature pour améliorer l'articulation entre les services régionaux de l'État, les conseils régionaux, les conseils généraux et les communautés, afin de faire émerger les projets locaux ?

Comment allez-vous transposer les dispositions du Grenelle 2 de l'environnement, qui seront difficiles à mettre en œuvre pour les territoires ruraux, dans des domaines aussi importants que la mobilité ou l'accès à l'énergie pour les entreprises ?

Enfin, s'agissant des outils de planification, je comprends que la DATAR se projette à une échéance de 2040, mais il faut le faire aussi pour 2015 ou 2020. Allez-vous par ailleurs corriger trente ans de conception urbaine de la France – promue par une administration à laquelle je rends néanmoins hommage –, alors que dans les territoires ruraux, les populations, sentant que leurs élus disposent de peu de moyens financiers, ont parfois l'impression d'être abandonnées à leur sort ?

L'enveloppe d'environ 300 millions consacrée à cette mission est relativement modeste, même si elle a le mérite d'exister. De plus, votre action est transversale, puisque vous agissez au côté de la ministre chargée de la santé pour les MSP et de celle chargée de l'économie numérique pour le haut et très haut débit. Comme vos prédécesseurs, vous ferez avec le peu de moyens dont vous disposez et, plus le temps passera, plus votre action sera difficile à conduire : il faut l'expliquer à nos concitoyens, ce qui n'a pas été fait pendant la campagne électorale.

**M. Paul Molac.** Madame la ministre, j'ai apprécié, au nom du groupe écologiste, vos propos sur l'égalité des territoires : on assiste en effet parfois à un sentiment d'abandon de l'État dans les campagnes.

La désertification a un coût économique : c'est le cas quand une exploitation de 150 hectares consacrée à l'agriculture biologique n'arrive pas à retrouver un repreneur parce que tous les services ont disparu, qu'il s'agisse des écoles ou des commerces, de même que lorsque surviennent des accidents comme les incendies. La vitalisation des milieux ruraux sera donc une chance pour notre pays.

L'accès au très haut débit est très important à cet égard : j'ai vu par exemple que des personnes quittaient la région parisienne pour s'installer dans le Cantal où ils pratiquaient le télétravail. Comment comptez-vous soutenir les actions menées en la matière ?

Quant aux maisons de santé, elles sont effectivement souvent promues par des collectivités territoriales, qui remédient ainsi à certaines carences médicales. Si 250 d'entre elles ont été prévues entre 2011 et 2013, sur quels critères reposera leur financement ? Un indicateur sera-t-il mis en place pour tenir compte de la désertification médicale ?

Cela dit, je ne suis pas sûr que ces raisons suffisent pour obtenir une répartition équitable du nombre de médecins : des mesures de sectorisation, telles que celles existant pour les pharmacies, seraient sans doute opportunes.

S'agissant des pôles d'excellence rurale, nous nous réjouissons de la deuxième génération en cours : ils tendent à soutenir des territoires ruraux grâce à des projets innovants créateurs d'emplois et de richesses associés à des partenaires publics. Mais nous nous inquiétons de la réduction de 30 % des crédits par rapport à la première génération : la sélectivité a-t-elle été accrue ou la diminution du nombre de projets répond-elle à des considérations budgétaires – alors que ces territoires ont plus que jamais besoin de soutien ? Enfin, une troisième génération verra-t-elle le jour en 2013 ?

Certains problèmes sont en effet spécifiques au milieu rural, qu'il s'agisse des transports ou de l'habitat dispersé ; plusieurs mesures du Grenelle de l'environnement tendent à remédier, y compris en matière de rénovation immobilière.

**M. André Chassaing.** Je salue les cris d'alarme lancés en faveur du monde rural. Il s'agit d'un sujet grave : notre passion à défendre les territoires ruraux, quelles que soient nos sensibilités politiques, doit aboutir à des actes forts, si l'on ne veut pas qu'elle se transforme en colère. Considérons enfin que les campagnes de France sont une grande cause nationale !

J'ai apprécié la présentation des rapporteurs – qui ont exposé avec beaucoup de délicatesse les crédits de la mission et ont fait des propositions pertinentes –, de même que les premières réponses de Mme la ministre. Mais la volonté ne peut suffire.

Pour paraphraser Pascal : « Erreur en deçà des élections, vérité au-delà ». Nous devons continuer à le dire : les moyens financiers sont indispensables pour lutter contre les inégalités territoriales.

S'agissant des crédits du programme 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire mis en œuvre par la DATAR, la prévision triennale offre davantage de lisibilité, j'en conviens avec le rapporteur spécial. Mais les chiffres parlent d'eux-mêmes : 322 millions d'euros en 2013 ; 310 en 2014 ; 300 en 2015.

Or, les actions engagées au titre de ce programme ont eu des résultats sans doute insuffisants, mais satisfaisants. Grâce, en particulier, à la prime à l'aménagement du territoire – pour laquelle 40 millions d'euros sont prévus en 2013 –, des PME ont pu se développer, passer des caps difficiles et créer des emplois. De même, les grappes d'entreprises et les pôles d'excellence rurale ont permis un développement industriel. Il convient de pérenniser ces actions en leur affectant davantage de moyens. Je ne suis pas sûr que les 20 millions d'euros inscrits au budget suffiront.

Je partage votre point de vue, madame la ministre, sur les pôles de compétitivité : ils n'ont pas abouti à une réindustrialisation des territoires fragilisés. Pour l'essentiel, ils ont favorisé la vassalisation des PME par les grands groupes : au lieu d'irriguer le tissu industriel, ils ont drainé vers les grands groupes les moyens des PME. Il convient de redéfinir la vocation des pôles de compétitivité, en leur confiant une mission non seulement de réindustrialisation, mais de planification écologique.

S'agissant de l'amélioration de l'accès au service public dans les zones rurales, les maisons de service public et les maisons de santé jouent un rôle important. Cependant, dans les maisons de santé, ne pourrait-on pas exiger des médecins libéraux qu'ils pratiquent des tarifs relevant du secteur 1, en contrepartie des aides publiques dont ils bénéficient ?

Par ailleurs, à l'instar du rapporteur spécial Michel Vergnier et du président du conseil régional d'Auvergne René Souchon, je plaide en faveur du déploiement des réseaux de télécommunication à très haut débit. La question de son financement n'est toujours pas réglée, dans la mesure où le Fonds d'aménagement numérique des territoires n'est pas abondé, si ce n'est par le produit des éventuelles sanctions prononcées contre les opérateurs. Le rapport du sénateur Hervé Maurey a conclu à la nécessité de reprendre les choses en main. Je soulève, pour ma part, la question suivante : ne pourrait-on pas envisager que les grands opérateurs – qui ont réalisé des bénéfices considérables – versent une taxe qui alimenterait ce fonds ? Sans moyens financiers, les objectifs de développement du très haut débit ne seront pas atteints.

Enfin, les premières journées de recherche du plan chlordécone – qui correspond à l'action 8 du programme 162 – se tiennent en ce moment en Martinique et en Guadeloupe. De quelle manière les propositions formulées à cette occasion par les scientifiques et les chercheurs seront-elles prises en compte ?

**Mme Cécile Duflot**, *ministre de l'égalité des territoires et du logement*. Monsieur le député Chassaing, « là où il y a une volonté, il y a un chemin ». La volonté et les choix politiques sont déterminants en matière d'égalité des territoires. Il convient de redéfinir le cap de cette politique, puis de la doter de moyens. Certes, mon ministère participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, mais les crédits du programme 112 baissent de 6,5 %, non de 20 %, monsieur Marleix.

Je suis très sensible à la question des territoires ruraux, qu'il ne faut pas opposer à celle de la ville. Cela pourrait d'ailleurs avoir du sens de regrouper les programmes Aménagement du territoire et Politique de la ville, dans la mesure où certains problèmes, par exemple l'accès aux services publics, se posent dans des termes analogues à Champigny et en Lozère. Par exemple, le délai pour obtenir un rendez-vous médical peut compter tout autant que la proximité géographique du médecin. À cet égard, la question de l'accès aux pédiatres est déterminante, dans la mesure où ce sont les enfants qui permettent de maintenir la vitalité d'un territoire.

La politique des pôles de compétitivité devra être revue. La désertification a un coût, j'en conviens volontiers avec M. Molac : il est beaucoup plus difficile de réparer les dommages a posteriori que d'éviter l'effondrement d'un territoire. Nous sommes arrivés à un moment critique, où il convient de redéfinir nos objectifs. L'enjeu n'est pas seulement le montant des subventions, mais le pilotage de cette politique, qui pourrait être assuré par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

Les contrats de projets État-région (CPER) demeurent un outil déterminant. En dépit des critiques parfois justifiées sur certaines contributions de l'État, ils ont rempli leur mission : les contrats qui arriveront à échéance en 2013 ont été exécutés à 80 % en moyenne.

Nous allons poursuivre cette démarche en travaillant non seulement sur les contrats régionaux, mais en nous posant également la question des contrats territoriaux. En effet, les évolutions des dix dernières années le montrent : si le développement est plus homogène entre les régions – les revenus par habitant des différentes régions se rapprochent de la moyenne nationale –, les inégalités entre les territoires se creusent au sein même des régions. Par exemple, des villes moyennes peuvent progresser, alors que les territoires périurbains et les zones hyper-rurales connaissent un décrochage marqué.

Il convient donc de travailler au niveau infra-régional, à l'échelle des territoires. J'ai eu des échanges approfondis à ce propos avec l'Association des départements de France, notamment sur les services publics de proximité : petite enfance, maintien à domicile des personnes âgées, sécurité civile et pompiers, transport scolaire. Efforçons-nous de repenser ces questions dans une double logique de mutualisation de l'expertise et de proximité au service des citoyens.

Pour répondre à M. Marleix, la PAT a sans doute été utile, mais constitue-t-elle le meilleur outil d'aménagement du territoire ? Elle a certes permis d'aider certaines entreprises et de sauvegarder un certain nombre d'emplois. Mais le dispositif n'est mobilisé que par celles qui en ont la capacité et ne répond pas nécessairement aux situations les plus urgentes. C'est pourquoi nous voulons revoir le périmètre d'intervention et le financement de la PAT.

Le plan national de soutien aux maisons de santé a enregistré des résultats très positifs, même s'il n'a pas été mis en œuvre de manière homogène. Nous devons établir une cartographie plus précise des territoires déficitaires : la DATAR est en train de mettre en place un observatoire des maisons de santé, afin de vérifier l'efficacité de cette politique, le maillage pertinent et l'adaptation du dispositif aux territoires. En effet, des situations différentes peuvent appeler des réponses différentes, qui doivent être apportées au plus près des territoires, le cas échéant avec le soutien de l'État. Mais le rôle de l'État consiste aussi à identifier les territoires les plus meurtris, et cela concerne aussi la ville de Clichy-sous-Bois et la copropriété du Chêne Pointu. Ensuite, il travaillera en partenariat avec les collectivités territoriales pour intervenir dans les situations les plus difficiles. Telle est notre conception de l'égalité des territoires.

En ce qui concerne le déploiement des réseaux à très haut débit, il s'agit en effet de débloquer son financement et de trouver des moyens à cette fin. Le Commissariat général à l'égalité des territoires pourrait avoir une branche spécialisée dans ce domaine, chargée de fournir l'expertise adéquate pour la rédaction des cahiers des charges, en appui aux collectivités territoriales qui mettent en place des réseaux d'initiative publique. Les collectivités ont fait la démonstration de leur dynamisme et de leur capacité d'action. L'État a cependant un rôle à jouer en matière de mutualisation, afin d'éviter la coexistence de réseaux différents.

Pour répondre à M. Benoit, les documents d'urbanisme – qui s'articulent les uns aux autres – jouent un rôle déterminant en matière de planification. La question est celle du bon niveau. Elle sera abordée dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le logement et l'urbanisme qui sera présenté au premier semestre 2013. Pour ma part, j'appelle de mes vœux l'instauration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). Tout en respectant le rôle des maires dans la délivrance des permis de construire, on peut imaginer une mise en cohérence des programmes d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

En outre, la question des schémas de cohérence territoriale (SCOT) demeure ouverte. Il est urgent de rendre les SCOT moins vulnérables sur le plan juridique : aujourd'hui, tout un chacun peut demander leur révision pendant toute la durée de leur validité. De nombreuses collectivités territoriales, qui se sont investies dans l'élaboration harassante des SCOT, sont contraintes, tel Sisyphe, de reprendre en permanence leur travail, en dépit de moyens d'ingénierie parfois limités. La préservation des SCOT est primordiale pour la lutte contre l'artificialisation des sols annoncée par le Président de la République lors de la conférence environnementale.

La réponse à la question de M. Bouillon sur la trame verte et bleue se trouve aux niveaux intercommunal – notamment dans les SCOT que je viens d'évoquer –, régional et européen. Une politique des territoires est indispensable au niveau européen. Contrairement à M. Marleix, je trouve normal que l'on ait confié le pilotage des fonds structurels aux régions, comme l'ont d'ailleurs fait tous les autres pays européens. La centralisation a montré ses limites lorsque l'État a retenu puis a dû restituer une partie de ces fonds. Il est préférable de faire confiance aux régions, dans le cadre d'une contractualisation, pour faire bon usage des fonds européens.

La France défendra avec ardeur le maintien de la politique structurelle européenne, comme elle le fait actuellement pour la politique agricole commune (PAC). Je rencontrerai demain le Commissaire européen à la politique régionale. Je plaiderai en faveur des régions intermédiaires, qui ont besoin, comme je l'ai dit, d'une politique spécifique.

Vous avez évoqué le travail « Territoires 2040 » de la DATAR. Il ne faut pas opposer prospective et vision de court terme. Pour être efficaces, les politiques doivent s'inscrire dans une trajectoire globale. Le Commissariat général à l'aménagement du territoire conservera l'expertise et la vision stratégique de la DATAR. Il en fera usage dans sa mission de redéfinition des contrats régionaux, voire de contrats territoriaux. Certains territoires – littoraux, de montagne – doivent faire l'objet de politiques spécifiques.

**M. Thierry Benoit.** Les crédits de la mission seront-ils suffisants pour que l'État honore ses engagements au titre des pôles d'excellence rurale ?

**Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.** Oui. Il n'y a ni remise en cause de cette politique ni diminution des crédits qui lui sont affectés. Au 1<sup>er</sup> octobre 2012, nous avons engagé 37 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,4 millions en crédits de paiement.

Il nous faut définir au mieux les objectifs de la politique des territoires, sur la base d'un constat partagé des inégalités infra-régionales que j'ai mentionnées. Elles existent d'ailleurs aussi dans certaines grandes agglomérations, comme Lille-Roubaix-Tourcoing.

Sachons procéder par étapes : identifier les inégalités, trouver la bonne politique, y affecter des moyens. J'invite tous les parlementaires qui le souhaitent à s'associer à la phase – qui sera relativement brève – de redéfinition de notre politique. La cohésion nationale et l'égalité des territoires sont des sujets qui n'appartiennent à aucune famille politique. Elles supposent en revanche une forte volonté politique. Notre réflexion pourra, le cas échéant, avoir des conséquences sur la carte des sous-préfectures.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Je ne mets pas en doute votre volonté politique, madame la ministre. Mais j'espère que le terme sympathique et bucolique « d'égalité des territoires » trouvera une traduction concrète.

Permettez-moi de vous renvoyer au rapport que j'ai rédigé sur les territoires ruraux. Au fil des 4 000 auditions que j'ai menées, j'ai souvent entendu prononcer le mot « exaspération ».

Deux observations. D'abord à propos de la coordination interministérielle. Aucune administration n'a de culture rurale dans notre pays. En outre, j'ai déjà dit tout le mal que je pensais de la DATAR, ce « machin » qui produit de beaux documents de prospective, mais n'est plus en mesure aujourd'hui de donner les impulsions nécessaires. Vous en changez le nom, la dotez d'une vision et lui confiez un rôle de coordination. Soit. Mais, de grâce, ne placez pas un préfet à sa tête, il faut une personnalité politique capable de mobiliser les administrations. Sinon, rien ne changera.

Ma seconde remarque concerne les normes. Ce ne sont pas moins de 8 000 lois et de 400 000 normes qui sont aujourd'hui en vigueur. « Nul n'est censé ignorer la loi », mais personne ne sait plus comment appliquer les textes législatifs et réglementaires. J'ai proposé, avec d'autres élus, d'instaurer un principe d'adaptabilité des normes, qui n'a pas été adopté à ce stade. Tout le monde en convient : dans le monde rural – qui représente 80 % du territoire national et comprend 11 millions d'habitants –, l'enjeu est aujourd'hui la gestion de la norme au quotidien. Le Conseil d'État m'a renvoyé au Conseil constitutionnel, mais rien dans la Constitution n'interdit de créer un nouveau principe général d'adaptabilité des normes.

J'ignore si la prochaine loi de décentralisation comportera des dispositions à ce sujet. Avec Michel Vergnier, qui co-préside avec moi la Commission « communes et territoires ruraux » de l'Association des maires de France, nous proposerons des

amendements. Si vous voulez faire œuvre utile, madame la ministre, faites avancer le principe d'adaptabilité.

**M. Florent Boudié.** La colère, voire une certaine forme de désespérance, se manifestent déjà dans les territoires ruraux. Nous l'avons senti à l'occasion des derniers scrutins. La politique de la ville a été imaginée il y a une vingtaine d'années, celle de la ruralité reste à inventer. Plusieurs d'entre nous souhaitent aborder cette question dans le cadre des débats sur l'acte III de la décentralisation. Comment êtes-vous, madame la ministre, associée à ces réflexions ?

S'agissant de la DATAR, qui est loin d'être un « machin », il vaut mieux la conserver que la supprimer.

Ma question concerne le périmètre du programme 112. En 2008, le gouvernement précédent a pris la décision de fermer quatre écoles de gendarmerie à Châtellerault, Montargis, Le Mans et Libourne. Elles n'ont pas été concernées par le dispositif de reconversion des sites militaires, au motif que la gendarmerie nationale serait rattachée, à la date de leur fermeture, au ministère de l'Intérieur. Elles demeurent pourtant des sites militaires à part entière, propriété du ministère de la Défense, mais aucune étude d'impact sur leur fermeture n'a été conduite ; elles n'ont en outre bénéficié ni de contrats de redynamisation, ni de fonds spécifiques. Les projets de reconversion sont aujourd'hui au point mort.

Vous avez fléché, madame la ministre, certains de ces sites au titre du dispositif de cession gratuite et je vous en remercie. Cette réponse ne sera malheureusement que partielle, dans la mesure où certains sont trop vastes pour être dédiés dans leur totalité à des programmes immobiliers.

Que peut-on envisager pour ces quatre sites et d'autres situations comparables ? Le Gouvernement serait-il prêt à se saisir de la question, par exemple sous la forme d'un amendement au projet de loi de finances ?

**M. Jean-Luc Moudenc.** Vous avez, Madame la Ministre, formulé des critiques un peu lapidaires envers les pôles de compétitivité : ils insuffleraient une dynamique économique insuffisante dans les territoires, notamment ruraux – ce dont nous pouvons tous convenir ; ils n'auraient pas assez bénéficié aux PME. Ne peut-on en avoir une vision un peu plus positive ?

Comment concevez-vous leur rôle dans la problématique générale de la compétitivité, enjeu crucial pour notre pays ? Le Gouvernement a commandé un rapport à M. Louis Gallois sur le sujet et donne aujourd'hui le sentiment de vouloir en saper les conclusions avant même qu'elles soient rendues publiques.

Selon quels critères appréciez-vous l'efficacité des pôles de compétitivité ? Retenez-vous seulement les deux inconvénients susmentionnés ou considérez-vous également le nombre d'emplois créés ou les innovations qu'ils ont permises ? Qu'en attendez-vous exactement ?

Les pôles de compétitivité ayant été créés en 2005, nous avons désormais un certain recul. En outre, le ministère des Finances a publié un rapport les concernant. Quels sont les aspects qui ont bien fonctionné ? Quelles dynamiques conviendrait-il d'amplifier ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Madame la ministre, l'acte 3 de la décentralisation sera un moment important pour le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Selon vous, que nous apportera-t-il en matière d'aménagement du territoire ?

**Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.** Monsieur Morel-A-L'Huissier, je ne crois pas que l'on puisse qualifier l'égalité, qui est l'une des trois valeurs qui fondent la République, de « formule bucolique ». Du reste, l'adjectif « bucolique » n'a pour moi aucune connotation négative, bien au contraire.

En revanche, je pense moi aussi très sérieusement qu'il faut poser la question de l'interministérialité. À l'occasion du redéploiement des services extérieurs de l'État, trente ans après le début de la décentralisation, nous devons nous interroger sur le rôle de l'administration d'État, qui doit agir au plus près des territoires. Bien sûr, il ne sera pas facile de changer la situation. Mais nous gagnerons à impulser cet état d'esprit.

Chaque administration doit travailler de manière beaucoup plus proche avec les autres niveaux de service public, en particulier avec les fonctionnaires territoriaux. Ainsi, dans les Maisons de service public, qui abritent plusieurs services publics dans un même lieu, les administrations devraient pouvoir travailler ensemble, évitant aux usagers de courir d'un étage à l'autre ou d'un bâtiment à l'autre. Cela irait dans le sens d'une amélioration de l'efficacité globale du service public, notamment pour les usagers qui ont des difficultés à y accéder.

Sur les normes, j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer hier. Je suis en effet concernée à double titre, cela intéresse aussi l'urbanisme et le logement. Mais je remarque que ces normes sont le résultat, d'ailleurs tout à fait légitime, du vote législatif : les parlementaires aiment à les voter. Ce qui signifie que la clarification des normes, qui représente un vrai travail, suppose une véritable révolution mentale.

Vous pourrez participer, au printemps, à un exercice en grandeur réelle. Je souhaite en effet m'engager dans une démarche de clarification des normes d'urbanisme. Mais je redoute un peu l'ingéniosité des auteurs d'amendements !

**M. le président Gilles Carrez.** Madame la ministre, vous serez soutenue ! J'ai noté avec intérêt vos propos sur la protection des schémas de cohérence territoriale.

**Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.** Prenez l'exemple de la densification. Comme je l'ai dit à propos de la proposition de loi qui a abrogé le droit automatique d'agrandir son logement de 30 %, cinq dispositifs de densification, plus complexes les uns que les autres, coexistaient ! Pour que l'urbanisme reste une compétence territoriale et ne soit pas confisqué par des experts, il faut que les responsabilités incombent aux élus et que les documents qui sont mis à leur disposition soient lisibles. Aujourd'hui, nous sommes confrontés à deux enjeux, de clarification et de lisibilité.

Certains craignent que le débat sur les normes, lesquelles concernent souvent la sécurité, la protection de l'environnement ou l'aide aux personnes en situation de handicap, n'aboutisse à les abaisser. Non, clarifier ne signifie pas aller vers moins de protection ou de précision, mais rendre les outils plus lisibles et, au final, plus efficaces.

Nous allons donc nous atteler à ce chantier, et je me rappellerai notre échange d'aujourd'hui. Ce sera l'occasion de « confronter les discours aux actes ».

Monsieur Boudié, j'ai été sensible à votre intervention sur la reconversion des sites militaires, qui n'en étaient plus au moment où ils ont dû être reconvertis. Je ne peux pas vous apporter une réponse qui vous satisfasse. De fait, cette reconversion est pilotée par le ministère de l'intérieur, dans un dispositif qui ne s'intègre pas au dispositif intéressant les sites militaires. Néanmoins, je propose d'étudier avec vous, dans le cadre du dispositif de cession du foncier public, le cas particulier des quatre sites que vous avez cités.

Monsieur Moudenc, vous m'avez demandé sur quels critères nous nous fondions pour apprécier l'efficacité des pôles de compétitivité. Il y en a plusieurs, que vous pouvez retrouver sur le site internet de mon ministère et sur celui du ministère de l'économie et des finances.

Je n'ai pas dit que les pôles de compétitivité étaient un mauvais dispositif, mais que leur logique, qui était de considérer que, telles des locomotives, ils allaient tirer le territoire, n'a pas fonctionné. Tout le monde s'accorde sur ce point. Mais il est vrai qu'ils ont dynamisé certains secteurs et généré un certain nombre de créations d'emplois.

Si les pôles de compétitivité ne peuvent pas être l'outil exclusif de l'aménagement du territoire, mais ils auraient un rôle de mutualisation à jouer au profit des PME. La diffusion d'énergie économique vers le territoire rural ne doit pas se traduire par l'assujettissement des PME aux grosses entreprises, mais par une logique d'innovation.

Monsieur le président Chanteguet, vous avez raison de souligner le lien existant entre la prochaine étape de la décentralisation et la politique d'aménagement du territoire. C'est pour cela qu'il convient d'y réfléchir, dans le cadre dessiné par le Président de la République lors des états généraux, avec les collectivités locales qui peuvent intervenir comme chefs de file dans un certain nombre de domaines.

La contractualisation représente selon moi un des meilleurs outils. Elle permet de rapprocher les différents niveaux de collectivités locales et de déterminer des objectifs partagés dans certaines politiques, chacun y contribuant selon ses compétences – au-delà, évidemment, du débat piloté par Marylise Lebranchu, dans le cadre de sa mission de réforme et de modernisation de l'État.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Madame la ministre, ma parole est libre et indépendante. J'appartiens au groupe UMP, mais cela ne m'a pas empêché de voter contre les conseillers territoriaux – d'où mes surnoms de « sniper » ou de « Scud ». Cela ne m'empêchera pas non plus de vous aider, s'agissant de l'interministérialité.

S'agissant des normes, nous sommes confrontés à une logorrhée législative. Pour le flux, on pourra sans doute faire mieux. Mais pour le stock ? Le président Debré ne nous permettra pas de revenir sur les 400 000 normes existantes. D'où notre idée d'élaborer un principe général du droit, qui apporterait quelque souplesse. C'est le sens du combat que nous entendons mener, et je souhaite que votre ministère puisse nous accompagner.

**M. Thierry Benoit.** Agissons tous ensemble !

**Mme Cécile Duflot,** *ministre de l'égalité des territoires et du logement.* Je ne rejeterai aucun soutien et me réjouis de la perspective d'un intéressant débat politique. Le chantier n'est pas simple, mais si tout le monde y met du sien, chacun en tirera bénéfice. Ce sera l'occasion de redonner de la lisibilité à l'action publique et de faciliter la réalisation des projets. Au cours de mes déplacements, j'ai constaté que certains élus, notamment dans les petites communes, baissaient les bras devant la complexité des procédures à mettre en œuvre.

Ce chantier de clarification et de simplification a de modestes ambitions, et nous n'imaginons pas pouvoir tout changer. Mais il sera collectivement et politiquement utile.

**M. le président Gilles Carrez.** Nous avons terminé l'examen de ces crédits, et je vous remercie, Madame la Ministre.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Madame Cécile DUFLOT, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, lors de la commission élargie, la commission des Finances examine les crédits de la mission Politique des territoires.*

**M. Gilles Carrez, président.** Je vous propose de mettre aux voix les crédits de la mission Politique des territoires. Avis favorable du rapporteur spécial ?

**M. Michel Vergnier, rapporteur spécial.** Oui, M. le président. Je partage l'avis de mon collègue M. Calmette lorsqu'il souligne que cette année, il s'agit d'un budget de transition, et j'émetts un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Politique des territoires.*

\*

\* \*



**ANNEXE**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– **Ministère de l'Égalité des territoires et du logement**

Mme **Cécile Duflot**, ministre

Mme Aline Creignou, chargée de mission au cabinet

Mme Céline David, conseillère technique au cabinet

M. Jacques Archimbaud, directeur adjoint du cabinet

M. Patrick Crézé, directeur à la DATAR

– **DATAR - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale**

M. **Emmanuel Berthier**, délégué et responsable du programme 112

M. Jean-Marc Picand, secrétaire général

M. Gilles Dufnerr, directeur du service financier

– **Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**

M. **David Appia**, président, ambassadeur délégué aux investissements internationaux

M. Bertrand Buffon, directeur de cabinet

– **Secrétariat général du Ministère de l'intérieur**

M. **Julien Charles**, sous-directeur, a représenté M. Michel Bart, secrétaire général, responsable du programme 162

M. François Lalanne, chef du bureau de l'action régionale et interministérielle de l'État

M. Jean-Baptiste Mouton, chargé de mission

– **Direction du budget (4<sup>ème</sup> sous direction)**

Bureau Équipement et politique des territoires

M. **Laurent Machureau**, sous-directeur