



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

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 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 35

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. Michel VERGNIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES RÉFORMES EN COURS	7
I. LES DÉCISIONS PRISES DANS LE CADRE DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT	7
A. ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS	7
B. LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	8
II. LES EFFETS DU RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	9
III. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE	10
A. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT ET LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE	10
B. LA MISSION <i>POLITIQUE DES TERRITOIRES</i>	11
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME <i>IMPULSION ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	13
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	13
II. DES ACTIONS POUR SOUTENIR L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES	15
A. LA PRIME À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	15
1. La PAT est reconduite à niveau constant en 2014	15
2. Les perspectives liées à la redéfinition du zonage des aides à finalité régionale pour la période 2014-2020	18
B. LES MISSIONS DE L'AFII	20
1. L'AFII contribue à la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire	20
2. Les principaux résultats et la performance de l'Agence	21
3. Les réformes envisagées et leur impact sur les missions de l'agence	23
4. La situation financière	24
C. L'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE	25
D. LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE	27

III. DES ACTIONS POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILBRÉ DES TERRITOIRES	28
A. LA POLITIQUE DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE.....	29
B. LES POLITIQUES D'OFFRES DE SERVICES PUBLICS MUTUALISÉS.....	30
1. En 2014, l'offre de services publics mutualisés est généralisée	30
2. Le plan d'implantation des maisons de santé pluridisciplinaire est poursuivi.....	31
C. LE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT SUR LE TERRITOIRE	32
IV. LA CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS	33
A. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS 2007-2013	33
1. Le rappel du cadre financier	33
2. L'état de mise en œuvre fin 2013	35
a. État d'avancement par thématique.....	35
b. État d'avancement par région.....	36
B. LA PRÉPARATION DES FUTURS CONTRATS DE PLAN 2014-2020	38
TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT	41
I. LE « PITE » EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES	41
A. LES RÈGLES DE GESTION APPLICABLES AU PROGRAMME	41
B. L'ÉVOLUTION DE SA COMPOSITION	41
C. LA PERFORMANCE	43
D. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME	44
II. LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS	45
A. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE.....	45
B. LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE	46
C. LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN.....	47
D. LE PLAN CHLORDÉCONE 2011-2013	48
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51

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

À cette date, 98 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Faisant le constat d'une fracture territoriale entre d'un côté des métropoles dynamiques et de l'autre des quartiers délaissés, des zones péri-urbaines de plus en plus éloignées des centres, des espaces ruraux abandonnés, et refusant le « scénario de l'inacceptable ⁽¹⁾ », le Président de la République, parmi les grands défis à relever pour la France d'ici 10 ans, souhaite faire de notre territoire un levier de développement : « *Le cap stratégique doit être de rendre accessibles les villes, d'installer des activités dans l'ensemble du pays, de mettre le numérique à la disposition de tous, de créer une économie circulaire, de rénover les réseaux de transport et de maintenir une agriculture de qualité. En d'autres termes, de réinventer l'aménagement du territoire* ⁽²⁾ ».

Dès son entrée au Gouvernement en mai 2012, la ministre de l'Égalité des territoires et du logement a lancé un vaste chantier de réflexion sur les ressorts de ces nouvelles inégalités territoriales et les réformes (notamment administratives) nécessaires pour conduire une politique d'aménagement du territoire faisant de l'égalité des territoires la priorité.

Deux rapports ⁽³⁾ lui ont été remis en début d'année devant servir de base aux décisions à venir :

– le rapport de M. Éloi Laurent, pour la définition de la notion d'égalité des territoires ⁽⁴⁾ ;

– le rapport de M. Thierry Wahl, pour la préfiguration d'un Commissariat général à l'égalité des territoires.

Après cette phase nécessaire consacrée à l'élaboration d'un diagnostic, les premières décisions ont été annoncées dès cette année. Certaines l'ont été le 17 juillet 2013 lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), avec une traduction financière dans le budget pour 2014 de la présente mission *Politique des territoires*.

D'autres dispositions, qui impactent directement la conduite de la politique d'aménagement du territoire, sont intégrées dans les projets législatifs relatifs au renforcement de la décentralisation, actuellement en cours de discussion au Parlement.

(1) Référence aux travaux publiés en 1971 par la DATAR : « Une image de la France en l'an 2000. Le scénario de l'inacceptable », Paris, Travaux et recherches de prospective, n° 20.

(2) Intervention du Président de la République, lors du séminaire gouvernemental de rentrée, le 19 août 2013 : <http://www.elysee.fr/declarations/article/intervention-du-president-de-la-republique-lors-du-seminaire-gouvernemental-de-rentree/>

(3) Ces rapports sont consultables sur le site www.verslegalite.territoires.gouv.fr.

(4) À propos de la notion d'égalité des territoires, cf. Proposition de résolution relative au développement par l'État « d'une politique d'égalité des territoires », n° 1333.

Pour 2014, l'effort financier total de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire s'élève à 5,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Support d'une partie de ces crédits, la mission *Politique des territoires* concentre les moyens permettant de financer des politiques territoriales ciblées à l'aide notamment de deux outils, la prime pour l'aménagement du territoire (PAT) et le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>POLITIQUE DES TERRITOIRES</i> ENTRE 2011 ET 2013								
<i>(en millions d'euros)</i>								
PROGRAMMES	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	RAP 2012	LFI 2013	PLF 2014	Variation 2013/2014 <i>(en %)</i>	RAP 2012	LFI 2013	PLF 2014	Variation 2013/2014 <i>(en %)</i>
112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i>	245,3	262,3	245,8	- 6 %	251,1	279,7	257,0	- 9 %
162 <i>Interventions territoriales de l'État</i>	72,5	41,2	37,1	- 11 %	52,2	41,9	38,3	- 9 %
TOTAL	317,8	303,5	282,9	- 7 %	303,3	320,8	295,3	- 8 %

Source : rapport annuel de performances pour 2012 et projet annuel de performances pour 2014.

Dans le projet de loi de finances pour 2014, la mission est dotée :

- de 282,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 303,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013, soit une baisse de 7 %) ;

- de 295,3 millions d'euros en crédits de paiement (contre 320,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013, soit une baisse de 8 %).

Cette réduction des crédits se fait dans les mêmes proportions que celle déjà observée l'an dernier entre les dotations des années 2012 et 2013 et se répartit à part égale entre les deux programmes de la mission.

*
* *

PREMIÈRE PARTIE : LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES RÉFORMES EN COURS

I. LES DÉCISIONS PRISES DANS LE CADRE DE LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

La ministre de l'Égalité des territoires a défini les objectifs du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire lors du Conseil des ministres du 18 septembre 2013 dans les termes suivants : « *Restaurer "l'égalité des territoires" est une ambition forte du Gouvernement. Il s'agit, conformément au pacte républicain, de restaurer l'égalité des chances quel que soit le lieu de naissance, de résidence ou de travail. La politique du Gouvernement en faveur de l'égalité des territoires se fonde sur deux principes :*

« – d'une part, assurer la continuité territoriale de la République, à commencer par l'accessibilité du service public ;

« – d'autre part, donner les moyens à chaque territoire de développer son potentiel en fonction de ses spécificités, au service de ses habitants et de son dynamisme économique et social. »

A. ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

Parmi les décisions annoncées lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 figure celle d'« Assurer l'égalité d'accès aux services publics sur tout le territoire ».

Selon les termes de la décision n° 39, dans le cadre de la mission d'élaboration de la stratégie gouvernementale d'accès aux services publics et au public confiée à la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, une concertation sera menée, articulée autour de deux volets :

– la construction d'une offre de service au plus près des territoires combinant présence physique de proximité et nouvelles fonctionnalités offertes par les ressources numériques ;

– le développement des espaces mutualisés de service public et au public.

C'est dans ce cadre qu'est consolidée la démarche expérimentale « + de service au public », lancée par le précédent Gouvernement en 2010. Les moyens financiers liés à cette mesure sont inscrits en 2014 dans le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la présente mission (cf. *infra*).

B. LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

La décision n° 40 indique qu'un Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), regroupant plusieurs administrations au sein d'une seule entité, sera créé en 2014. Les administrations concernées sont la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), l'Agence nationale de la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)⁽¹⁾ et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), soit 350 agents au total.

Une mission de préfiguration, lancée en juillet dernier, a été confiée au préfet Éric Delzant, nommé délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (par ailleurs responsable du programme 112 de la mission *Politique des territoires*) et au préfet Raphaël Le Méhauté, nommé préfigurateur délégué et secrétaire général du CIV⁽²⁾.

Dans la lignée de l'actuelle DATAR, le CGET sera placé sous l'autorité du Premier ministre, rattachement qui lui garantit le caractère interministériel de son action et constitue un gage à la fois d'efficacité et de légitimité pour les politiques conduites. Mais illustration de l'élargissement de son champ de compétence par rapport à la DATAR, il conservera un pôle dédié à la politique de la ville et sera à ce titre chargé de la mise en œuvre du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dont la discussion devrait débiter au Parlement avant la fin de l'année. En revanche, l'ACSé, établissement public, sera dissoute par une disposition législative figurant dans ce projet de loi sur la ville.

Sur le fond, le CGET est créé pour être un « *instrument de justice territoriale et de lutte contre les inégalités spatiales, que celles-ci se situent dans les quartiers populaires des grandes villes, dans le monde rural, en zones périurbaines ou dans la France des villes petites et moyennes, où le sentiment de relégation est réel* »⁽³⁾.

La principale nouveauté réside donc dans la **transversalité** qui sera donnée à la politique publique d'aménagement des territoires. La volonté du Gouvernement est en effet de rompre avec les pratiques des années précédentes consistant d'une part, à segmenter les politiques en fonction des territoires concernés (urbain, rural, quartiers...) et d'autre part, à les orienter prioritairement vers la compétitivité, dans une logique trop libérale. En fin de compte, les instruments politiques imaginés (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale... sélectionnés à partir de procédures systématiques d'appel à projets) n'ont pas eu les effets d'entraînement escomptés, poussant au contraire les territoires à se mettre en compétition entre eux, créant ainsi de nouvelles inégalités.

(1) Créée par la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, l'ACSé est chargée des actions en faveur des habitants des quartiers de la politique de la ville et gère les financements des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et des dispositifs spécifiques (réussite éducative, adultes-relais, programme « ville-vie-vacances », ateliers santé-ville, etc...).

(2) Les deux préfigurateurs de la mission ont été auditionnés par la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire le mardi 15 octobre 2013 : http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-dvp/13-14/c1314007.asp#P6_325.

(3) Communiqué de la ministre de l'Égalité des territoires et du logement.

L'objectif poursuivi est également celui de la **convergence** des actions menées, à un moment charnière du calendrier puisque, cette année, sont révisées simultanément plusieurs politiques publiques en faveur des territoires : les contrats de plan État-régions (2014-2020), les contrats de ville (2014-2020), la programmation des fonds structurels européens (FEDER, FSE, FEADER), une nouvelle géographie prioritaire...

II. LES EFFETS DU RENFORCEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

Conformément aux engagements pris durant la campagne, le Gouvernement a entamé une politique de renforcement de la décentralisation (acte III). Lors du Conseil des ministres du 10 avril 2013, trois projets de loi de réforme de la décentralisation et de l'action publique ont été présentés :

– un premier, intitulé « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (PJI I) ;

– un deuxième, « de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires » (PJI II) ⁽¹⁾ ;

– et un troisième, « de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale » (PJI III).

Ces textes modifient sensiblement l'exercice et la conduite des politiques publiques territoriales, en particulier en matière d'aménagement et de développement du territoire. Quatre sujets méritent une attention particulière :

– la création du Haut Conseil des territoires (HCT) et des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) (PJI I) ⁽²⁾ : l'approfondissement de la décentralisation requiert une cohérence accrue des différentes politiques publiques associant l'État et les collectivités territoriales et rend donc nécessaire la création de ces nouvelles instances de dialogue et de coordination. De par ses missions, en amont et en aval du processus législatif et de l'action de l'État et des collectivités territoriales, le HCT devrait jouer un rôle important pour assurer la cohérence des politiques contractuelles et européennes. La CTAP constitue quant à elle le relais de l'action du HCT au niveau régional ;

– la reconnaissance du fait métropolitain (PJI I) : le projet de loi permet d'accroître les potentialités des grandes agglomérations françaises, en remplaçant le statut de la métropole instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et en prévoyant par ailleurs des dispositions particulières pour les métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence ;

(1) Ce texte devrait être débattu en séance au Sénat à partir de janvier 2014 (<http://www.senat.fr/leg/pjl12-496.html>).

(2) Le projet de loi étant encore en cours de discussion au Parlement, les dispositions qu'il contient ne peuvent être à ce jour considérées comme définitives. La création du HCT et des CTAP sont des points particulièrement discutés.

– la création du pôle d'équilibre et de coordination territorial (PECT ⁽¹⁾) (PJL I) : l'objectif est de créer des coopératives d'établissements publics intercommunaux, pour renforcer les démarches volontaires de coopérations intercommunales et développer les possibilités de mutualisation entre EPCI. Ce texte offre une solution aux difficultés rencontrées par les pays ⁽²⁾ lorsque leur périmètre doit évoluer, notamment du fait des modifications des intercommunalités qui les composent, ou lorsqu'ils veulent actualiser leur charte ;

– le transfert aux régions de la gestion des fonds européens (PJL II, article 3) : comme prévu dans l'accord de partenariat État-régions signé le 18 septembre 2012, l'État confie à ces dernières ou, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à des groupements d'intérêt public mis en place par plusieurs régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

III. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

A. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL DE L'ÉTAT ET LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE

Pour 2014, l'effort financier total de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire, s'élève à 5,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement, une dotation stable par rapport à la moyenne observée sur la période 2011-2013, de l'ordre de 5,6 milliards d'euros, comme le rappelle le tableau suivant.

ENGAGEMENT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT
EN FAVEUR DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE 2011 À 2014
(en millions d'euros)

Crédits ouverts :	2011		2012		2013		2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Au titre du programme 112 (LFI)	302,6	286,8	282,6	300,2	263,3	280,7	245,9	257,1
<i>– part relative du programme 112 (en %)</i>	<i>5,4</i>	<i>5</i>	<i>4,6</i>	<i>4,9</i>	<i>4,2</i>	<i>4,4</i>	<i>4,3</i>	<i>4,2</i>
– au titre des autres budgets	5 585,1	5 439,5	5 790,1	5 765,9	6 001,2	6 014,6	5 499,3	5 779,0
Total crédits nationaux	5 887,7	5 726,3	6 072,7	6 066,1	6 264,5	6 295,3	5 745,2	6 036,1
Dépenses fiscales		389,0		397,0		456,0		480
Fonds européens ^(a)	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.

Dans les documents budgétaires, l'intégralité des crédits nationaux, portés en 2014 par 33 programmes et 71 actions relevant de 16 missions, est retracée dans le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire*.

(1) En deuxième lecture, le Sénat a préféré la dénomination de « pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale » (PREST).

(2) Actuellement, la France compte 368 pays qui couvrent 83 % du territoire et 50 % de la population. Pour rappel, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé la possibilité de créer de nouveaux pays.

Cette annexe permet d'une part, d'offrir un aperçu complet de l'effort budgétaire de l'État en faveur d'une politique à caractère interministériel et d'autre part, de mettre en évidence le rôle de coordination interministérielle déterminant de la DATAR, chargée de l'établissement de ce document. C'est elle qui, au sein de chaque programme, procède à l'examen, pour chaque action, de la fraction de crédits qui concourt à la politique d'aménagement du territoire.

Pour rappel, les trois critères retenus (non cumulatifs) sont les suivants : cofinancement d'une politique conduite par la DATAR ; mise en œuvre d'une politique discriminante entre territoires selon leurs caractéristiques ; impact important sur la structuration des territoires en termes d'occupation de l'espace, de localisation des activités économiques et des populations, de mobilité, de préservation des paysages et des milieux naturels.

B. LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES

Innovation du budget triennal 2013-2015, la mission *Politique des territoires* est devenue une mission ministérielle et bénéficie ainsi depuis 2013 d'une homogénéité complète. Si sa taille est modeste en volume de crédits (0,1 % des crédits de paiement du total du budget général de l'État), son ancrage dans la nomenclature budgétaire depuis l'entrée en vigueur de la LOLF donne la visibilité nécessaire aux actions spécifiques menées par les pouvoirs publics en faveur des territoires. Elle est composée de deux programmes :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* regroupe des dispositifs d'intervention et les moyens de fonctionnement alloués à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et à l'Agence française des investissements internationaux (AFII) sous forme de subvention pour charges de service public ;

– le programme 162 *Programme d'interventions territoriales de l'État* (PITE) est quant à lui une construction budgétaire spécifique, conçue pour répondre à des situations territoriales à fort enjeu, clairement identifiées dans l'espace et dans le temps.

Cette autonomie de la mission *Politique des territoires* au sein du budget de l'État est cohérente avec le statut juridique de la DATAR, qui aux termes du décret du 14 décembre 2009, est un service placé sous l'autorité du Premier ministre. Pour autant, la DATAR est mise à disposition de plusieurs ministères, et à titre principal, du ministère de l'Égalité des territoires et du logement (METL), à qui revient le rôle politique d'impulsion et d'orientation des actions à mener en faveur des territoires.

Cette présentation budgétaire garantit le rôle de coordination interministérielle de la DATAR de l'ensemble des ministères impliqués dans les politiques publiques d'aménagement du territoire.

La mission *Égalité des territoires, logement et ville* regroupe des programmes contribuant au financement des politiques de la ville, de l'urbanisme et du logement. Ces programmes, bien que comportant des thématiques connexes aux politiques mises en œuvre par la DATAR, sont orientés vers des politiques plus ciblées que celles mises en œuvre par cette dernière.

La création du futur CGET en 2014 devrait avoir un impact sur la présentation du budget dans le projet de loi de finances pour 2015.

En 2014, année de transition, la présentation budgétaire n'est pas modifiée, les crédits de chacune des entités fusionnées restent inscrits dans leurs programmes respectifs (programme 147 *Politique de la ville* de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*).

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME *IMPULSION* ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

En 2014, compte tenu de la contrainte budgétaire, les crédits hors titre 2 du programme *Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire* sont en diminution par rapport à 2013, comme le met en évidence le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 (HORS T2)
ENTRE 2013 ET 2014**

(en millions d'euros)

	LFI 2013		PLF 2014		Variation PLF 2014 - LFI 2013	
Action 1 <i>Attractivité économique et compétitivité des territoires</i>	103,8	114,2	111,2	107,9	7,1 %	- 5,5 %
Action 2 <i>Développement solidaire et équilibré des territoires</i>	133,0	140,1	110,4	124,9	- 16,9 %	- 10,8 %
Action 4 <i>Instruments de pilotage et d'études</i>	15,1	15,1	13,8	13,8	- 9,0 %	- 9,0 %
TOTAL	252,0	269,4	235,4	246,6	- 6,5 %	- 8,4 %

Source : DATAR.

L'impact le plus fort porte sur les crédits de l'action 2 *Développement solidaire et équilibré des territoires* en raison, d'une part, de l'extinction du dispositif des aides aux grappes d'entreprises⁽¹⁾ et d'autre part, d'un ralentissement du rythme des décaissements des crédits pour la politique des pôles d'excellence rurale.

Par ailleurs, pour 2014, des mesures d'économies ont été proposées par la DATAR à hauteur de 5 millions d'euros au total en autorisations d'engagement et crédits de paiement portant sur :

- les montants accordés aux structures de gouvernance des pôles de compétitivité (1 million d'euros), dans la mesure où la participation des collectivités territoriales est en phase ascendante ;

- l'enveloppe de la section générale libre d'emploi (1 million d'euros) à disposition du Premier ministre pour accorder en cours de gestion des aides du FNADT (cf. *infra*);

(1) Au total, 126 grappes ont été sélectionnées à l'issue de deux vagues d'appels à projets en 2010 pour un montant global de 24 millions en provenance du FNADT répartis sur la période 2010-2012.

– l’enveloppe allouée aux dispositifs d’aide aux populations situées en zones rurales pour l’accès aux services publics (3 millions d’euros), compte tenu du décalage dans le temps des besoins de financement initialement estimés lié au retard de maturité de certains projets.

L’ensemble des crédits du programme est mis en œuvre par la DATAR. Parmi les outils à sa disposition, le Fonds national d’aménagement et de développement du territoire (FNADT) est, avec la prime d’aménagement du territoire, l’instrument financier principal du programme puisqu’il en regroupe 80 % des crédits.

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

Ces 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 2010 et 2014 est présentée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FNADT ENTRE 2010 ET 2014

(en millions d’euros)

	LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013		PLF 2014		Variation 2014/2013 %	
	AE	CP	AE	CP								
TOTAL	286,3	287,1	249,6	238,9	223,6	246,8	203,8	227,2	189,8	207,0	-6,4 %	-9,8 %
Partie contractualisée (CPER)	167,9	160,5	120,1	149,1	121,9	139,3	119,0	123,4	118,0	121,9	-0,6 %	-0,9 %
FNADT non contractualisé (hors CPER)	118,4	126,6	129,5	89,8	101,7	107,5	84,8	103,8	71,8	85,1	-14,6 %	-20,0 %

Source : DATAR.

Comme en 2013, la participation du programme à l’effort de redressement des comptes publics se traduit par une baisse significative des crédits de la partie non contractualisée du FNADT (-20 %). Néanmoins au 31 décembre 2013, la dette exigible du FNADT devrait être nulle pour la cinquième année consécutive.

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 2014 de la doter de 111,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 107,9 millions d'euros en crédits de paiement, des montants stables par rapport à 2013. Elle représente 45 % des crédits du programme.

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 2012 ET 2014

(en millions d'euros)

	LFI 2012		PLF 2013		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)	7,0	7,0	6,7	6,7	6,6	6,6
Prime d'aménagement du territoire (PAT)	38,6	33,0	40	34	39,6	33,6
Réseau de la DATAR	0,7	0,7	1	1	1,1	1,1
Engagements du Gouvernement (hors CPER)	31,2	43,5	20,6	33	24,7	26,2
– restructurations de la Défense	15	21,3	12,6	16	14,7	15,6
– pôles de compétitivité/grappes d'entreprises	10,1	14,2	6	10	4	4
– programmation FNADT hors contrats de projets État-régions	4,1	8	2	7	0,4	0,4
Engagements inscrits aux contrats de projets État-régions (CPER)	37,1	42,7	36	40	38,7	40,0
TOTAL	112,6	126,9	104,3	114,7	111,1	107,9

Source : DATAR.

A. LA PRIME À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. La PAT est reconduite à niveau constant en 2014

Créée en 1982 pour soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national, la prime à l'aménagement du territoire (PAT) est aujourd'hui l'un des seuls instruments d'aide publique aux entreprises mis en œuvre en France au sein d'une administration centrale (la DATAR). Elle est soumise à une double réglementation, nationale et européenne.

Il existe deux régimes particuliers de la PAT selon des zonages différents :

- une prime dite « industrie et services » pour les projets de création, extension ou reprise d'entreprises industrielles ou de services implantées dans les zones d'aides à finalité régionale (AFR) ;

- une prime aux programmes de R&D et d'innovation (RDI) des entreprises industrielles ou de services sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le montant de la prime s'échelonne entre 15 000 euros et 25 000 euros par emploi permanent créé ou concerné par la reprise.

Le bilan de la PAT sur la période 2008-mi 2013 est présenté dans le tableau suivant.

BILAN DE LA PAT 2008-Premier semestre 2013

(unités)

	2008	2009	2010	2011	2012	mi-2013
Dossiers examinés	105	69	59	76	75	58
Dossiers retenus	78	51	40	43	55	50
– dont PAT industrie et services	144		37	35	51	42
– dont PAT recherche-développement-innovation	29		3	8	4	8
AE LFI (en milliers d'euros)	39 550	38 600	38 600	38 600	38 600	40 000
AE engagées (en milliers d'euros)	30 874	43 734	34 586	35 027	33 854	27 987

Source : DATAR.

En 2012, la PAT avait fait l'objet de sévères critiques de la part de la Cour des comptes⁽¹⁾ 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.

Elle avait pourtant été maintenue dans le budget pour 2013 avec une dotation de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement.

En juin 2013, la mission de modernisation de l'action publique sur la réforme des interventions économiques en faveur des entreprises a rendu son rapport⁽²⁾ au Gouvernement dans lequel, comme source d'économies pour l'État, elle préconise la suppression de la PAT.

(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) Rapport de la mission Queyranne-Demaël-Jurgensen, pages 44 et 45, http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/2013-M-016-02aides_competitivite.pdf et Fiche 13 : pages 406 à 412.

Selon ses auteurs, « *Le montant global de la PAT et son caractère transitoire ne confèrent pas au dispositif une efficacité suffisante pour contrebalancer de manière durable le manque d'atouts d'un territoire. [...] Le zonage retenu est propice au saupoudrage. [...] Les résultats obtenus sont décevants et témoignent de la présence d'effets d'aubaine importants.* »

Autre raison de critique pointée dans ce rapport, la non-exigibilité des sommes indûment versées aux entreprises lorsque les conditions nécessaires (seuils d'éligibilité en fin de programme, pérennité des emplois créés au-delà du programme d'aide) ne sont en définitive pas respectées.

L'année 2014 est symptomatique de la survenue de telles situations avec, selon les données indiquées dans le projet annuel de performances, cinq dossiers majeurs qui n'iront pas au terme de la réalisation du programme prévu dans les conventions d'attribution de la PAT. En fin de compte, 21 % des emplois annoncés (1 617 sur 7 647) ne seront pas réalisés.

Interrogée sur ce point par le Rapporteur spécial, la DATAR a précisé qu'elle portait un effort particulier au suivi des dossiers depuis la fin de l'année 2012. Concrètement, un agent, assisté d'un magistrat, est dédié au suivi des conventions en cours ou parvenues à échéance, et au traitement des dossiers en souffrance. Ainsi, lors de la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA) du 21 juin 2013, 11 situations individuelles ont été passées en revue, aboutissant à 7 propositions de recouvrement et 4 propositions de maintien. Au cours de la CIALA du 10 octobre 2013, 10 cas ont été examinés, et deux annulations avec demande de remboursement du trop-perçu ont été préconisées.

Les suites données ou prévues sur les cinq dossiers évoqués dans le PAP 2014 sont les suivantes :

– Renault Douai : abandon du projet par l'entreprise et annulation de la PAT de 3 millions d'euros accordée sans qu'aucun versement ne soit intervenu ;

– Fumel D (Metaltemple Aquitaine) : projet *a priori* abandonné, dossier en cours d'examen pour détermination des modalités de clôture et du traitement de l'avance de 360 960 euros versée en 2008 ;

– Silicium de Provence : abandon du projet et clôture du dossier en l'état, aucun versement n'avait été effectué sur les 3,75 millions d'euros de PAT accordés ;

– Europe aviation : clôture du dossier en l'état compte tenu de la liquidation judiciaire de la société fin 2008 (240 000 euros d'avance perdus) ;

– Société de mécanique magnétique : après procédure contradictoire, décision de clôturer la convention au *prorata* de la réalisation du programme et de demander à l'entreprise le remboursement de 285 000 euros correspondant au trop-perçu constaté sur l'avance versée.

Ces « échecs » impactent nettement la performance globale de la PAT en faisant passer de 71 % en 2013 à seulement 58 % en 2014 le « *Taux de réalisation des objectifs de création d'emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* » (indicateur 1.1).

Le même impact négatif se retrouve sur le sous-indicateur 1.2 « *Taux des investissements effectivement réalisés par les entreprises bénéficiaires de la PAT* » qui passe de 71 % en 2013 à 63 % en 2014.

Ces mauvais résultats ont une explication conjoncturelle (les dossiers de la PAT sont très hétérogènes d'une année sur l'autre) et l'effet de levier de la PAT (montant des investissements réalisés pour un euro de PAT attribué) progresse continûment depuis 2011, passant de 11 à 28 euros.

La DATAR, qui gère le dispositif, défend une évaluation radicalement différente de celles présentées précédemment, en indiquant que cette prime s'est affirmée au fil des années comme un outil majeur de promotion de l'égalité des territoires et d'appui à l'attraction des investissements directs étrangers en France⁽¹⁾. Selon elle, son attribution est souvent, pour l'entreprise qui en bénéficie, l'élément déclenchant lui permettant d'obtenir des aides des collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale, mais aussi des financements auprès des banques et autres organismes.

Pour un coût relativement faible pour l'État (40 millions d'euros par an), elle permet de créer ou maintenir environ 10 000 emplois par an, et s'avère donc être un outil précieux en faveur du développement économique et de la réduction de certains déséquilibres territoriaux.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Gouvernement a fait le choix de reconduire le dispositif de la PAT en 2014, avec un niveau de crédits équivalent à celui des années précédentes, soit 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Le dispositif devrait être reconduit à l'identique au premier semestre 2014, la Commission européenne ayant décidé de prolonger de six mois, au-delà de son échéance initiale du 31 décembre 2013, le cadre réglementaire applicable à la PAT, qui est celui des aides à finalité régionale.

2. Les perspectives liées à la redéfinition du zonage des aides à finalité régionale pour la période 2014-2020

Les négociations avec les États membres et la Commission européenne en vue de la révision de l'encadrement des aides à finalité régionale pour la période 2014-2020 ont débuté dès début 2011. Les lignes directrices ont été définitivement adoptées le 19 juin 2013 et publiées le 28 juin 2013.

(1) D'après les données de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), les investissements étrangers créent environ 30 000 emplois en moyenne, dont le tiers en zone AFR, alors que ces dernières ne représentent que 15,5 % de la population.

Plusieurs évolutions notables par rapport à la période 2007-2013 sont à relever :

– en premier lieu, l’élargissement de la couverture de population pour la France : celle-ci passe en effet de 9 à 13,3 millions d’habitants, ce qui représente 21,2 % de la population française (contre 15,5 % pour 2007-2013) ;

– en second lieu, le durcissement des conditions d’octroi des aides. La Commission a en effet adopté dans ses lignes directrices une approche plus stricte des aides aux investissements réalisés par les grandes entreprises. Désormais, **l’aide aux entreprises de plus de 250 salariés n’est autorisée que lorsque ces dernières créent de nouveaux produits se situant dans un secteur d’activités différent** ⁽¹⁾. Même s’il s’agit d’une avancée par rapport au projet initial qui prévoyait une interdiction totale d’aide pour cette catégorie d’entreprises, cette restriction est forte puisqu’il ne sera plus possible de soutenir les projets d’extension d’établissement de ces grandes entreprises ou la reprise d’entreprise (lorsque l’entreprise reprise et le repreneur se situent dans un même secteur d’activité).

Une telle restriction risque d’avoir un impact sur les conditions d’octroi de la PAT une fois entrées en vigueur ces nouvelles règles (le 1^{er} juillet 2014).

À titre d’illustration, au cours du premier semestre 2013, 50 attributions de PAT ont été autorisées. Sur les 42 attributions de PAT pour l’industrie et les services, 29 bénéficiaires étaient des grandes entreprises (69 %), et un montant total de près de 17 millions d’euros leur a été consacré sur les 23 millions d’euros programmés (74 %) ; les projets correspondants doivent s’accompagner de la création de 2 000 emplois et de la préservation de 5 000 emplois. Ces 29 programmes se répartissent en 7 créations et 22 extensions, soutenues respectivement à hauteur de 6,2 millions d’euros et 10,7 millions d’euros. La quasi-totalité des projets d’extension n’ayant pas pour objet une diversification franche d’activités ou de produits, elles n’auraient vraisemblablement pas pu remplir les conditions nécessaires pour bénéficier de la PAT avec les nouvelles dispositions prévues.

Il est important enfin de souligner le renforcement des dispositions visant à prévenir les délocalisations puisque l’autorisation de la Commission européenne sera obligatoire avant toute attribution d’aide à finalité régionale à une entreprise qui a fermé une activité identique ou similaire dans l’Espace économique européen au cours des deux années qui précèdent ou qui prévoit de le faire pendant la durée du programme à subventionner ou pendant les deux années qui suivent.

(1) Le périmètre exact de la notion de « nouvelles activités » n’est pas encore totalement arrêté, mais devraient entrer dans cet ensemble les créations d’établissement à condition que l’entreprise ne possède pas déjà un site exerçant une activité similaire dans le même département, les diversifications d’activité d’un établissement et les reprises avec changement d’activité, deux activités étant considérées comme semblables lorsqu’elles relèvent du même code à quatre chiffres de la nomenclature statistique des activités économiques NACE rév. 2).

B. LES MISSIONS DE L'AFII

1. L'AFII contribue à la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire

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

Ses missions, encadrées par le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2014, recouvrent la promotion de la France auprès des milieux d'affaires et investisseurs étrangers, la prospection et l'accompagnement des projets d'investissement productif internationaux, l'analyse de l'environnement concurrentiel et l'étude du positionnement de la France au regard des déterminants des choix de localisation d'implantation, et le conseil et l'appui technique au Gouvernement dans son action en faveur du renforcement de l'attractivité du pays. L'AFII intervient également, sous mandat, dans la recherche de repreneurs étrangers de sites en difficulté.

Le tableau suivant retrace les résultats obtenus sur la période 2007-2012 et permet de distinguer les valeurs relatives entre les emplois créés et sauvegardés.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROJETS D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ET DU NOMBRE D'EMPLOIS CRÉÉS OU MAINTENUS

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Nombre de projets total (a)	624	641	639	782	698	693	4 087
– projets avec créations d'emplois	571	586	587	725	667	664	3 800
– projets avec maintien d'emplois	61	55	54	57	31	29	287
Nombre d'emplois total (b)	34 517	31 932	29 889	31 815	27 958	25 908	182 019
– emplois créés	24 060	24 480	21 507	25 430	23 077	21 281	139 835
– emplois maintenus	10 457	7 452	8 216	6 385	4 881	4 627	42 018
Ratio (a/b)	55,3	49,8	46,7	40,6	40,0	37	44,5

Source : AFII.

Il montre qu'en dépit de la crise économique et financière traversée depuis 2008, le nombre de projets d'investissements étrangers accueillis en France s'est maintenu à un niveau élevé sur la période 2008-2012, même si un réel fléchissement du nombre moyen d'emploi par projet est observé.

Pour remplir ses missions, l'AFII mobilise 148 agents, 22 bureaux et 4 correspondants au sein des services économiques à l'étranger. Elle travaille en étroite collaboration avec les collectivités territoriales et les agences régionales de développement. La communication avec les acteurs locaux et le suivi des projets s'effectuent au travers du Comité d'orientation et de suivi des projets étrangers (COSPE).

UNE MÉTHODE DE DIFFUSION DE L'INFORMATION GARANTE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Le décret du 21 novembre 2001 relatif au fonctionnement et à l'organisation de l'AFII dispose que l'Agence est notamment chargée d'un rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires. Au travers du Comité d'orientation et de suivi des projets étrangers (COSPE), l'AFII communique à l'ensemble des régions françaises les projets détectés par ses équipes ; ce mode d'échange d'informations est propice à ce que pour chaque opportunité, les territoires les mieux placés au regard de leurs caractéristiques intrinsèques et de la nature de leurs axes stratégiques de développement économique manifestent leur intérêt et se mettent sur les rangs pour proposer une offre d'accueil personnalisée répondant au mieux aux attentes de l'investisseur.

Ainsi, en 2012, l'AFII a présenté près de 1 400 offres territoriales à des investisseurs étrangers. Si près de la moitié des investissements étrangers en France se concentrent dans les deux régions les plus attractives (l'Île-de-France et Rhône-Alpes), l'action de l'AFII tend à une distribution plus équilibrée des implantations des projets accueillis sur le territoire national. D'autre part, cette méthode de diffusion de l'information garantit une totale transparence des projets à l'ensemble des territoires et concourt ainsi pleinement à la mise en œuvre de la politique d'égalité des territoires.

2. Les principaux résultats et la performance de l'Agence

L'objectif central du COP 2012-2014 de l'AFII est l'accompagnement annuel par l'agence et ses partenaires territoriaux d'au moins 300 projets d'investissement étrangers en France, qui doivent permettre la création ou la sauvegarde de 12 000 à 14 000 emplois.

Le nombre de projets détectés par l'AFII n'a cessé de se consolider à un haut niveau depuis 2007 :

PROJETS DÉTECTÉS PAR L'AFII ET DIFFUSÉS AUX AGENCES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT (ARD)

2007	951
2008	1 054
2009	1 163
2010	1 123
2011	1 095
2012	1 147

Source : AFII.

L'Agence a réalisé en 2012 la seconde performance depuis sa création, avec 374 projets aboutis auxquels s'ajoutent 42 projets non pris en compte pour des raisons de taille (moins de 10 emplois), ou de nature (fusions-acquisitions d'entreprises n'étant pas en difficulté financière ; investissements de modernisation sans création d'emploi ; partenariats ne se traduisant pas par des créations d'entités stables). Le nombre d'emplois associés à ces 374 projets aboutis s'établit à 12 708 et atteint l'objectif prévu par le COP.

En tant qu'**opérateur de la politique nationale d'aménagement du territoire**, les chargés d'affaires de l'Agence ont pour mission de prospecter plus particulièrement dans **quinze segments prioritaires**, définis avec la DATAR, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et les agences régionales partenaires de l'AFII. Le tableau ci-après détaille le nombre de projets aboutis appartenant aux segments prioritaires de l'AFII et des agences régionales de développement (ARD) sur quatre années.

Segments prioritaires	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Alimentation / nutrition / santé	1	4	11	10	26
Dispositifs médicaux (dont diagnostics), télémedecine, robotique médicale	6	8	13	10	37
Efficience énergétique à destination de l'habitat	5	14	9	6	34
Logistique et services associés, E-commerce, Data Centers	8	10	23	13	54
Matériaux intelligents, traçabilité, RFID	3	6	2	4	15
Matériels et logiciels embarqués sans fils	13	10	8	4	35
Électronique et Nanoélectronique	5	8	6	6	25
Nouvelles énergies (+ conservation de l'énergie, ITER)	30	58	31	16	135
Nouvelle motorisation pour matériels de transport	3	0	7	7	17
R&D sur les pollutions industrielles (+ gestion et traitement de l'eau)	0	3	3	5	11
Recyclage des déchets	1	6	9	4	20
Imagerie 3D, virtuel interactif, jeux vidéo, animation, modélisation	2	3	7	11	23
Hôtellerie - Loisirs	0	2	10	14	26
Neurosciences, Epidémiologie, Vaccins, Thérapies cellulaires, Génétique	0	4	3	2	9
Cloud computing	0	0	7	12	19

Source : AFII.

Au total, depuis quatre ans, l'AFII et les ARD ont accompagné près de 500 projets aboutis dans des segments prioritaires. Ceux-ci ont été élargis à 18 en 2013 et devraient l'être encore en 2014 pour intégrer des segments plus traditionnels (comme l'agro-alimentaire ou l'industrie du bois et du papier) et mieux servir les logiques d'aménagement du territoire.

L'AFII oriente également ses actions de prospection en direction des fonctions supérieures telles que les départements de recherche et développement et les centres de décision et en ciblant les secteurs d'activité stratégiques. La part des entretiens de prospection sur des thèmes portés par **les pôles de compétitivité** progresse : le ratio est passé de un sur cinq en 2008 à un sur quatre en 2009.

Par ailleurs, l'Agence a pour mission de détecter des entreprises étrangères susceptibles d'être intéressées par des offres de **reprise de sites français en difficulté** (« *Business Opportunities* »). Elle effectue cette mission sur mandat *ad hoc* de l'entreprise concernée et en coordination avec les autorités publiques chargées d'accompagner les mutations économiques. Le nombre de dossiers n'a cessé progresser : 13 en 2009, 17 en 2010, 19 en 2011, 24 en 2012, et, pour le seul premier trimestre 2013, 13 nouvelles demandes. Au total, en 2012, près de 800 entreprises étrangères distinctes ont été contactées.

Enfin, l'AFII est associée au **plan du ministère du Redressement productif en faveur de la localisation et de la relocalisation productive**. Celui-ci s'articule principalement autour :

– d'un logiciel d'aide à la décision, Colbert 2.0 : à partir d'une cinquantaine de questions qualitatives et quantitatives, ce nouvel outil permet aux entreprises de connaître les raisons pour lesquelles elles doivent rester ou venir en France ;

– de la mise à disposition auprès des entreprises intéressées d'une base de données répertoriant les caractéristiques et avantages compétitifs des 320 bassins d'emploi français.

3. Les réformes envisagées et leur impact sur les missions de l'agence

Dans le prolongement du rapport Bentejac-Despouts remis au Gouvernement en juin 2013 ⁽¹⁾, le rapprochement de l'AFII et de l'Agence française pour le développement à l'international des entreprises – UBIFRANCE a été annoncé lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet dernier. La décision n° 2 prévoit, en vue de rendre plus lisible et plus efficace le dispositif national de soutien public à l'internationalisation de l'économie française, la conduite d'une réflexion pour déterminer les modalités opérationnelles de cette réforme.

Durant ce travail de préfiguration, le ministère de l'Égalité des territoires et du logement est décidé à porter une attention particulière au fait que les partenaires territoriaux de l'AFII, notamment les régions et les agences de développement, soient bien associés à l'exercice, pour qu'**une bonne articulation avec les acteurs locaux et l'ancrage territorial du dispositif soient garantis**.

Le ministère souhaite également s'assurer de la préservation de la spécificité des métiers propres à chacune des deux agences tout en recherchant les synergies sur les fonctions susceptibles d'être mutualisées. **Le rôle d'opérateur de l'aménagement du territoire rempli par l'AFII, et tout particulièrement son engagement en matière de réduction des inégalités économiques, seront réaffirmés**, et les efforts entrepris en direction de la promotion des territoires dans leur diversité, de l'appui aux structures locales de développement les moins avancées dans la montée en gamme de leurs prestations et l'élaboration de leur offre territoriale, et le positionnement sur des filières convenant davantage à des espaces moins bien dotés en ressources technologiques et industrielles de pointe, poursuivis.

(1) Mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/15391.pdf>

4. La situation financière

Au cours des dix dernières années, l'AFII s'est trouvée confrontée à une accumulation d'objectifs différents fixés par ses tutelles en fonction de leurs priorités respectives (logiques d'efficacité économique pour le ministère de l'Économie, de ré-industrialisation du pays pour le ministère du Redressement productif et enfin d'aménagement du territoire pour la DATAR).

Dans le même temps, ces exigences accrues ont été formulées dans un contexte de baisse continue de ses moyens : entre 2010 et 2015, l'agence verra ses subventions diminuer de 17 % (23,8 millions d'euros en 2010 contre 19,7 millions d'euros en 2015). Sans oublier qu'une part importante de l'ensemble des dépenses (environ 40 %) se trouve exposée aux évolutions de change et du coût de la vie à l'étranger, charges sur lesquelles l'agence n'a pas de maîtrise.

L'évolution des subventions pour charges de service public (SCSP) versées à l'AFII est retracée dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC
VERSÉES À L'AFII ENTRE 2010 ET 2014**

(en milliers d'euros)

PROGRAMMES	Réalisation 2010	Réalisation 2011	Réalisation 2012	LFI 2013	PLF 2014	Écart 2010-2014
134 – Développement des entreprises et de l'emploi (mission Économie)	16,2	16,8	14,3	14,1	13,9	– 16 %
112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (mission Politique des territoires)	7,6	7,4	6,7	6,7	6,6	– 15 %
TOTAL	23,8	22,6	21,1	20,8	20,5	– 15 %

Source : projets et rapports annuels de performances.

L'AFII est engagée de longue date dans des efforts de productivité : elle a développé une culture du résultat, mis en place un pilotage stratégique, une politique de ressources humaines et des outils de contrôle de gestion qui répondent aux dispositions sur la gouvernance des opérateurs de l'État.

Mais malgré sa mobilisation, la réduction de ses moyens ne sera pas sans incidence sur ses résultats en termes de nombre de projets créateurs d'emploi accompagnés avec ses partenaires territoriaux. À ce stade, l'AFII reste en situation d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés (faire aboutir annuellement 300 projets d'investissement étrangers en France permettant la création ou la sauvegarde de 12 000 à 14 000 emplois), mais il est peu probable qu'elle puisse maintenir ses performances des trois dernières années 2010-2012 (365 projets accompagnés, en moyenne annuelle, avec ses partenaires territoriaux et ayant créé ou sauvegardé chaque année 13 500 emplois). Et ceci alors que le Gouvernement a fixé, dans le cadre du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi, un objectif ambitieux : « *Atteindre 1 000 décisions annuelles d'investissement étranger à l'horizon 2017 [soit une progression de 40 %], dont 300 d'entreprises non encore implantées en France* ».

C. L'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE

Une importante réforme des implantations des armées a été engagée en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques avec pour objectif de dégager de substantielles économies sur les crédits de personnel et de fonctionnement – *via* la fermeture de 82 sites et la suppression de 54 000 emplois d'ici 2014 –, pour réinjecter les gains réalisés dans les dépenses d'équipement.

Un plan gouvernemental d'accompagnement des territoires touchés par ces restructurations de défense a été mis en place selon les dispositions prévues dans une circulaire datée du 25 juillet 2008. Il comporte un ensemble de mesures devant permettre la création d'un volume d'emplois dans les territoires concernés au moins équivalent à celui des emplois supprimés du fait des restructurations.

Ces mesures et leur état d'avancement sont présentés ci-après :

1. Sur la période 2009-2014, mise en place progressive de 25 contrats de redynamisation de site (CRSD)⁽¹⁾ et de 33 plans locaux de redynamisation (PLR)⁽²⁾.

La totalité des CRSD et PLR devrait être signée d'ici la fin de cette année. 51 CRSD et PLR ont été signés au 31 juillet 2013 : 5 en 2009, 5 en 2010, 24 en 2011 et 14 en 2012 et 3 en 2013.

2. Ces contrats sont financés sur la période 2009-2015 à l'aide d'une enveloppe de crédits de 300 millions d'euros pour la métropole et 20 millions d'euros pour l'outre-mer, au travers de deux fonds : le FNADT (à hauteur de 75 millions d'euros) et le fonds pour les restructurations de défense (FRED, programme 212).

(1) Les CRSD concernent les sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et connaissant une grande fragilité économique et démographique.

(2) Les PLR concernent les sites qui subissent une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

ÉVOLUTION DES CONSOMMATIONS DE CRÉDITS DU FNADT ET DU FRED

(en millions d'euros)

	2009		2010		2011		2012		30/06/2013		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
FRED	5,22	1,87	8,64	1,15	17,91	6,62	40,70	13,70	14,79	7,68	87,26	31,02
FNADT	5,26	0,85	5,01	0,95	7,01	2,24	17,52	6,12	5,27	3,09	40,07	13,25
Report année A-1			22,00	3,50	30,00	16,00					52,00	19,50
TOTAL	10,48	2,72	13,65	2,10	24,92	8,86	58,22	19,82	20,06	10,77	127,33	44,27

Source : DATAR.

Le montant total des crédits **contractualisés** depuis 2009 atteint 238,7 millions d'euros (159,6 millions d'euros pour le FRED, 75,3 millions d'euros pour le FNADT et 3,8 millions d'euros pour le fonds exceptionnel d'investissement (FEI). Le montant des crédits **engagés** est de 127 millions d'euros, dont plus de la moitié ont été consommés entre 2012 et le premier semestre 2013. Le niveau de consommation paraît faible (44,2 millions d'euros) mais est cohérent avec les délais nécessaires à la mise en place du plan.

3. Extension du zonage des aides à finalités régionales aux territoires fortement impactés par les restructurations de défense.

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.

4. Mise en place du dispositif de zone de restructuration de la défense (ZRD) pour les 13 zones d'emploi et les communes bénéficiant d'un CRSD concernées par une suppression d'au moins 50 emplois.

Le dispositif ZRD est en place et prévoit un ensemble de mesures fiscales et sociales pour les entreprises en création ou extension, et un crédit d'impôt pour les micro-entreprises. La question de la prolongation jusqu'en 2019 du dispositif ZRD qui arrive normalement à échéance le 31 décembre 2013 est à l'étude.

5. Création d'un fonds de soutien aux communes (FSCT) de 25 millions d'euros sur la période 2009-2011, destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population.

5 communes ont bénéficié de ce fonds en 2010 (8 en 2011 et 16 en 2012). Au total, 13,8 millions d'euros ont été engagés.

6. Cession à l'euro symbolique des emprises militaires pour les communes bénéficiant d'un CRSD.

32 actes authentiques ont été signés sur la période 2009-2013 (4 actes en 2009, 5 en 2010, 15 en 2011, 5 en 2012 et 3 en 2013). Ces cessions correspondent à une valeur foncière de 105,8 millions d'euros.

Le **projet de loi de programmation militaire pour les années 2014-2019** prévoit de nouvelles restructurations des implantations militaires, avec la disparition de deux régiments et quatre sites de l'armée de l'air, et la suppression au total de 23 500 postes d'ici 2019.

Le Gouvernement prévoit un budget de 150 millions d'euros pour les mesures d'accompagnement dans les territoires les plus affectés, dont un tiers devrait transiter par le FNADT.

D. LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

Une des priorités de l'action de l'État est de mettre tous les territoires en capacité de s'engager dans une dynamique de développement durable et équilibré. Les composantes de cette dynamique s'appuient sur :

- un développement économique créateur d'activités et d'emplois au bénéfice du territoire ;
- un développement social permettant l'amélioration de la qualité de vie des habitants et le renforcement de la solidarité ;
- un développement environnemental soucieux des ressources et biens communs du territoire.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a lancé le développement de **pôles territoriaux de coopération économique**. Ceux-ci visent à faire travailler ensemble des entreprises de l'économie sociale et solidaire, des associations, des entreprises traditionnelles, des acteurs publics, au service d'un développement endogène et de créations d'emplois ancrés localement. Cette politique prend le relais de la politique nationale de soutien aux grappes d'entreprises (2010-2013). Un appel à projets a été lancé mi-juillet 2013 et la clôture des dossiers est prévue fin octobre ⁽¹⁾.

(1) http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/Appel_a_projets_PTCE.pdf

Le montant total du soutien financier de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations sur trois ans est de 30 000 euros minimum et de 300 000 euros maximum par PTCE sélectionné. Le taux de financement de l'État ne pourra pas dépasser 50 % des coûts éligibles. Un montant de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement est budgété dans le programme 112 pour 2014.

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, qui financent notamment la politique des pôles d'excellence rurale, la lutte contre la fracture numérique, l'amélioration de l'égalité d'accès aux services publics et aux services au public et les actions menées dans le cadre des contrats de projet régionaux et interrégionaux État-régions (massifs montagneux, sillons fluviaux, littoraux).

En 2014, elle est dotée de 110,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (133,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013) et de 124,8 millions d'euros en crédits de paiement (140,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2013).

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 2012 ET 2014**
(en millions d'euros)

	PLF 2012		PLF 2013		PLF 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Engagements CPER	84,8	96,6	83	83,4	79,2	81,9
Engagements du Gouvernement	58	49,5	48,4	55	29,3	41,1
– dont pôles d'excellence rurale	30	25	20	26,5	8	22
– dont schémas numériques	1,5	1,5				
– dont socle essentiel de services					12,7	5,1
– dont services publics (MSP + RSP)	15	8,3	20,4	12,8	-	1,9
Réseau de la DATAR	1,2	1,2	2,1	2,1	1,8	1,8
TOTAL	144,0	147,3	133,5	140,5	110,4	124,9

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

Source : projets de performances pour 2012 à 2014.

Il met en évidence :

- le maintien des crédits pour la poursuite des actions inscrites dans les contrats de projets État-régions 2007-2013. Pour rappel, cette programmation a été prolongée jusqu'en 2015. Ces crédits sont destinés à financer la modernisation d'équipements collectifs, le développement des réseaux TIC et l'aménagement numérique et la gestion durable des territoires ;

- le ralentissement du rythme de décaissement des crédits finançant la seconde génération de pôles d'excellence rurale lancée fin 2009 ;

– l’inscription de crédits pour financer les opérations devant améliorer l’accès à un socle essentiel de services à la population.

A. LA POLITIQUE DES PÔLES D’EXCELLENCE RURALE

La deuxième génération de pôles d’excellence rurale (PER) a commencé en novembre 2009 pour la période 2010-2015. La première vague d’appels à projets a permis de labelliser 114 PER en 2010, la seconde 149 PER en août 2011, soit au total 263 PER. Depuis, deux PER ont été abandonnés, ramenant leur nombre total à 261. 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).

Une enveloppe globale de 240 millions d’euros a été prévue : 159 millions d’euros de crédits d’État (dont 115 millions d’euros du FNADT, soit 72 % du total), intégrés dans un fonds ministériel mutualisé (FMM), le solde (81 millions d’euros) étant 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 (ACTÉ LE 4 NOVEMBRE 2010)

(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

À cette enveloppe s’ajoutent 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 2013, 119 millions d’euros ont été engagés (soit 74 %) et 38 millions d’euros ont été consommés (soit 24 %).

B. LES POLITIQUES D'OFFRES DE SERVICES PUBLICS MUTUALISÉS

1. En 2014, l'offre de services publics mutualisés est généralisée

L'enquête menée par la DATAR en novembre 2009 sur les pratiques des services publics et les attentes des populations indiquait qu'en zone rurale :

– les populations acceptaient majoritairement un éloignement maximum de 10 minutes par rapport à l'offre de services (...jusqu'à 15 minutes), sachant que 71 % des ruraux utilisent une voiture tous les jours ;

– le socle des quatre services de proximité les plus attendus est le même pour les habitants en zone rurale et pour le référentiel France entière (commerce, pharmacie, station-service, La Poste).

C'est pour apporter des réponses à cette demande qu'a été signé l'accord national « + **de services au public** » le 28 septembre 2010 entre l'État (ministre chargé de l'aménagement du territoire), neuf opérateurs nationaux (SNCF, La Poste, EDF, GDF SUEZ, CNAMTS, CNAV, MSA, CNAF et Pôle Emploi) et deux organismes experts (la Caisse des dépôts et l'Union nationale des points information, médiation, multiservices).

Chaque opérateur y propose une formule de mutualisation qui constitue un menu d'offre de services relevant de sa compétence et dispensée dans un site partagé avec plusieurs organismes. Cette expérimentation a été conduite dans 22 départements métropolitains et doit s'achever le 31 décembre 2013 ⁽¹⁾. Une évaluation nationale sera menée au cours du premier semestre 2014.

Le Premier ministre, lors du CIMAP du 17 juillet 2013, a validé la **généralisation de cette expérimentation** sur l'ensemble du territoire national et la mise en place d'une animation et d'une communication nationales pour accélérer les créations, notamment dans les départements non couverts et qui rencontrent un déséquilibre d'offre de services publics.

C'est ainsi qu'à échéance 2017, environ 1 000 espaces mutualisés (relais de services publics – RSP – et autres espaces non labellisés) devraient être répartis dans les territoires ruraux et périurbains.

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé la création en 2015 d'un fonds dédié, le fonds de développement des maisons de services au public, et d'une marque unique.

Les crédits inscrits au programme 112 pour 2014 (12,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,1 millions d'euros en crédits de paiement) serviront notamment à financer les dépenses liées aux espaces existants et aux nouveaux espaces créés en 2014, au lancement des diagnostics inclus dans les

(1) L'outre-mer, représenté par le département de La Réunion, n'a pas souhaité poursuivre l'expérience.

schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur les territoires départementaux et aux dépenses d'intervention de la cellule d'animation nationale (confiée à la DATAR) chargée de promouvoir la cohérence et l'homogénéité du déploiement du dispositif.

Le 8 octobre, le Gouvernement s'est vu remettre un rapport ⁽¹⁾ contenant les conclusions de la mission confiée à nos collègues Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-À-L'Huissier pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles. Les préconisations de ce rapport serviront d'orientation pour les décisions à venir concernant la politique d'accès aux services pour le public. Deux d'entre elles viennent en appui d'actions engagées par le Gouvernement :

– la mise en place de « **schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental** », signés conjointement par le préfet et le président du conseil général, est prévue dans le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires ;

– le renforcement des actions de mutualisation de services au public, notamment à travers le **développement de maisons des services aux citoyens**, est engagé avec la généralisation de l'accord « + de services au public ». La mission va plus loin en proposant que ces maisons de services intègrent un pôle spécifique dédié à l'emploi.

2. Le plan d'implantation des maisons de santé pluridisciplinaire est poursuivi

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 a acté la mise en place d'un programme national destiné à financer 250 maisons de santé pluri-professionnelles sur la période 2010-2013.

Sensible à l'impact de ces initiatives sur les territoires peu denses, et en particulier dans les zones rurales, la ministre de l'Égalité des territoires et du logement a décidé de renforcer le plan « maisons de santé » en engageant 5 millions d'euros supplémentaires, ce qui a permis de soutenir 50 nouveaux projets (en plus des 250 initiatives déjà financées).

Pour 2014, la contribution du programme 112 est de près de 2 millions d'euros en crédits de paiement.

(1) http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2013-08-01_Rapport_Final.pdf.

C. LE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT SUR LE TERRITOIRE

Le Président de la République a fait du déploiement du très haut débit sur le territoire un axe prioritaire de l'action de son Gouvernement, et fixé comme objectif une couverture totale à l'horizon 2022 – et non plus 2025 comme prévu par le Gouvernement précédent.

La réussite du déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire est un enjeu majeur pour notre pays : c'est une condition indispensable pour le développement de l'innovation, la promotion de la compétitivité des entreprises et le maintien de l'attractivité de la France. C'en est une également pour la modernisation et le développement des services publics :

– pour les entreprises, avec la dématérialisation des procédures administratives ;

– pour les territoires fragilisés (ruraux, montagneux, enclavés...), où le déploiement du numérique doit permettre de développer de nouvelles opportunités par les usages (vidéo à la demande, visioconférence, ville connectée, e-santé, télétravail...).

Pour définir les modalités de mise en œuvre de cet engagement ambitieux, le Gouvernement a présenté sa stratégie le 28 février 2013 dans le « Plan France Très Haut Débit »⁽¹⁾. Son pilotage est assuré par la mission Très haut débit, dont le rôle est d'instruire techniquement et financièrement les dossiers de demandes de subvention des collectivités. Selon Mme Fleur Pellerin, ministre chargée des Petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, auditionnée par la commission des Affaires économiques le 1^{er} octobre 2013 pour présenter l'état d'avancement du plan, « *la mission Très haut débit a reçu près de 40 projets, couvrant une cinquantaine de départements, et 80 % des départements auront probablement déposé des projets d'ici à la fin de l'année* »⁽²⁾.

Le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire représente un investissement de 20 milliards d'euros d'ici 2022. Son coût sera supporté à la fois directement et indirectement par les opérateurs privés pour les deux tiers, et par la sphère publique pour le tiers restant, réparti de manière égale entre l'État et les collectivités.

Ainsi, la part de l'État s'élève à 3,3 milliards d'euros, financée pour partie sur les montants du programme des investissements d'avenir non utilisés (à hauteur de 2 milliards d'euros) et sur les redevances d'utilisation des fréquences de téléphonie mobile de quatrième génération.

(1) [http://investissement-avenir.gouvernement.fr/sites/default/files/user/AAP%20PNTHD%20\(2\).pdf](http://investissement-avenir.gouvernement.fr/sites/default/files/user/AAP%20PNTHD%20(2).pdf)

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-eco/13-14/c1314003.asp#P6_376

Par ailleurs, dans le cadre de l'augmentation des plafonds de l'épargne réglementée, l'État met à disposition des collectivités territoriales une enveloppe de 20 milliards d'euros de prêts à taux attractifs et à longue maturité.

Innovation de ce plan, le soutien financier de l'État est modulé dans chaque département :

– en fonction du « **taux de ruralité** », mesuré par la part relative de la population vivant dans une commune n'appartenant à aucune unité urbaine ;

– en fonction du « **taux de dispersion de l'habitat** » qui permet, à l'échelle du département, de tenir compte de l'accroissement des coûts lié à un déploiement éparé ;

– en fonction de la localisation éventuelle du projet sur un territoire ultramarin. Le taux de ruralité est corrigé d'un facteur ultramarin et est donc augmenté de 0,5 pour ces territoires (si le taux de ruralité est de 10,8 %, le taux de ruralité corrigé du facteur ultramarin est de 60,8 %).

– en fonction du nombre de lignes construites dans chaque projet.

Avec ce nouveau barème d'aides, les taux de subvention à la prise ont été relevés entre 20 à 25 % pour l'ensemble des projets. Et les départements les plus ruraux peuvent recevoir jusqu'à 62 % du coût d'une prise en subvention alors que le barème précédent avait un plafond limité à 40 %.

Pour rappel, le numérique fait partie des cinq volets mis en avant dans le cadre des futurs contrats de plan État-régions pour 2014-2020.

IV. LA CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS

A. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS 2007-2013

1. Le rappel du cadre financier

La programmation 2007-2013 des contrats de projets État-régions (CPER) compte 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 après la révision à mi-parcours de 2011. Il est financé à hauteur de 15,4 milliards d'euros par les régions (52,2 %) et 1,3 milliard d'euros par les autres collectivités signataires (0,4 %). La part de l'État s'élève à 12,7 milliards d'euros (43,2 %).

L'état récapitulatif des 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
TOTAL CPER	12 025 117	14 854 361	810 611	175 606	27 865 695
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
TOTAL CPIER	732 745	635 211	69 403	220 300	1 657 659
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
TOTAL GÉNÉRAL	12 757 862	15 489 572	880 014	395 906	29 523 354

Source : DATAR.

2. L'état de mise en œuvre fin 2013

a. État d'avancement par thématique

Fin 2013, le taux d'avancement des CPER, tous contrats confondus, devrait atteindre **81,7 %** pour les crédits de l'État. Néanmoins, afin de préparer une nouvelle contractualisation sans année blanche pour l'investissement dans les territoires, il a été acté l'aménagement de l'exercice 2014 en année de transition, prévoyant le prolongement des contrats actuels et la préparation de nouveaux.

Fin 2014, le taux d'avancement devrait atteindre environ **87 %** ⁽¹⁾.

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 2007-2013.

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

Ministères	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agriculture et Pêche	15,8 %	30,1 %	40,7 %	52,1 %	64,7 %	75,4 %	85,8 %	92,5 %
Culture	9,5 %	17,9 %	34,0 %	44,5 %	59,7 %	70,6 %	85,3 %	90,4 %
Écologie	11,3 %	24,3 %	38,1 %	52,5 %	66,1 %	77,9 %	87,4 %	93,1 %
Industrie PME	15,9 %	33,9 %	50,5 %	65,0 %	76,6 %	85,3 %	93,9 %	100,6 %
Enseignement supérieur et recherche	7,0 %	17,8 %	36,5 %	50,4 %	57,8 %	65,6 %	73,7 %	78,1 %
Emploi	10,9 %	23,4 %	36,3 %	48,6 %	62,7 %	76,0 %	86,6 %	95,3 %
Aménagement du territoire	6,9 %	17,6 %	33,4 %	46,5 %	58,0 %	67,3 %	77,0 %	86,5 %
Sports	10,7 %	18,1 %	18,8 %	42,0 %	52,0 %	67,5 %	74,9 %	76,0 %
Intérieur- Outre-Mer	3,8 %	13,7 %	26,3 %	36,4 %	46,8 %	64,7 %	73,9 %	84,0 %
Santé	10,2 %	11,4 %	36,6 %	61,3 %	61,9 %	74,3 %	77,2 %	77,2 %
Transport	10,5 %	21,8 %	40,9 %	56,3 %	74,9 %	87,2 %	85,7 %	90,3 %
Défense	20,6 %	26,4 %	50,6 %	76,6 %	93,5 %	107,4 %	86,1 %	96,4 %
Urbanisme	7,8 %	18,6 %	37,1 %	47,0 %	55,2 %	64,0 %	73,0 %	80,3 %
Tourisme	2,5 %	10,5 %	25,0 %	35,0 %	40,9 %	40,9 %	43,2 %	43,2 %
Ville	0,0 %	5,0 %	31,9 %	65,8 %	84,0 %	94,6 %	87,8 %	87,8 %
Niveau de programmation théorique	14,3 %	28,6 %	42,9 %	57,1 %	71,4 %	85,7 %	100 %	
TOTAL CPER	9,8 %	21,3 %	37,8 %	51,9 %	64,7 %	75,4 %	81,7 %	87,1 %

Source : DATAR.

Parmi les cinq champs d'intervention qui représentent chacun plus d'un milliard d'euros d'engagements de l'État (transports, enseignement supérieur et de la recherche, écologie, agriculture et aménagement du territoire), trois atteindront un taux de délégation de crédits supérieur à 90 % fin 2014 (dans l'ordre : agriculture, 92,5 % ; écologie, 91,3 % ; transports, 90,3 %).

Compte tenu de dotations récurrentes inférieures au volume théorique annuel, l'état d'avancement du volet aménagement du territoire ne devrait atteindre que 77 % fin 2013.

(1) Ces chiffres ont été examinés lors de la réunion interministérielle du 5 juillet 2013 relative à la clôture des CPER 2007-2013 et à la préparation des CPER 2014-2020.

Pour 2014, la dotation inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 118 millions d'euros en autorisations d'engagement (pour un niveau théorique de 177 millions d'euros) et à 121,9 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux prévisionnel de réalisation est de 86,5 % à la fin de l'année 2014.

Pour rappel, il a été arbitré dans la programmation triennale 2013-2015 de ne pas clore 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.

b. État d'avancement par région

L'état des prévisions d'avancement de la programmation par région, pour l'ensemble des 37 contrats est retracé dans le tableau suivant.

Avancement par région

Délégations par an et par région, en % cumulés des engagements contractualisés

Région	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2013
Alsace	10%	21%	42%	58%	65%	76%	80%
Aquitaine	10%	22%	41%	55%	68%	79%	89%
Auvergne	13%	25%	43%	57%	68%	76%	81%
Bourgogne	11%	23%	37%	48%	64%	74%	82%
Bretagne	13%	23%	41%	52%	64%	75%	84%
Centre	11%	22%	42%	57%	69%	81%	88%
Champagne-A	8%	16%	28%	37%	50%	58%	65%
Corse	7%	19%	32%	43%	54%	64%	72%
Franche-C	10%	22%	39%	48%	57%	65%	80%
Ile-De-France	10%	21%	36%	49%	63%	72%	83%
Languedoc-R	12%	26%	41%	53%	65%	75%	81%
Limousin	12%	25%	39%	48%	58%	70%	76%
Lorraine	8%	20%	36%	52%	61%	69%	76%
Midi-Py	11%	25%	42%	57%	66%	75%	84%
NPdC	10%	21%	36%	56%	66%	75%	82%
Basse-Nor	9%	19%	29%	45%	57%	70%	80%
Haute-Nor	11%	23%	37%	53%	72%	79%	84%
PdLL	11%	22%	42%	55%	67%	78%	86%
Picardie	9%	21%	38%	49%	58%	67%	79%
Poitou-Ch	10%	23%	37%	50%	62%	74%	86%
PACA	8%	19%	40%	53%	63%	72%	78%
Rhone-A	11%	23%	38%	54%	68%	76%	85%
Guadeloupe	8%	18%	36%	47%	60%	69%	79%
Guyane	8%	16%	31%	48%	59%	73%	86%
Martinique	2%	9%	24%	32%	51%	64%	75%
Reunion	6%	20%	34%	46%	54%	61%	74%
Alpes	15%	29%	40%	58%	66%	72%	85%
Jura	10%	20%	36%	49%	60%	68%	77%
Massif Central	9%	17%	30%	39%	51%	58%	65%
Pyrenees	10%	20%	32%	42%	53%	66%	69%
Vosges	9%	20%	36%	46%	55%	68%	79%
Plan Garonne	18%	22%	25%	39%	59%	65%	65%
Plan Loire	3%	7%	19%	28%	38%	51%	52%
Plan Lot	1%	22%	40%	60%	81%	133%	223%
Plan Meuse	22%	34%	49%	62%	68%	78%	84%
Plan Rhone	11%	25%	35%	54%	63%	68%	70%
Plan Seine	5%	14,0%	20,7%	24,9%	55,7%	76,5%	77%
théorique	14%	29%	43%	57%	71%	86%	100%
37 CPER	10,0%	21,4%	37,5%	51,1%	63,1%	72,7%	81,7%
11 CPIER	9,9%	19,9%	30,2%	43,6%	56,7%	66,8%	72,5%
26 CPER	10,0%	21,5%	37,9%	51,5%	63,5%	73,1%	81,7%

Nb : ont été surlignés en rouge les taux des contrats régionaux < 81,1 %, taux moyen d'avancement des CPER ; ont été surlignés en jaune les taux des contrats interrégionaux < 72,9 %, taux moyen des CPIER.

Source : DATAR.

Il montre que :

– les 11 contrats interrégionaux (CPIER) avancent à un rythme moins soutenu (72,5 %) que les 26 contrats régionaux (81,7 %) ;

– 11 régions sont aujourd’hui dans une situation d’avancement supérieur à la moyenne des CPER (au-dessus de la moyenne nationale de 81,7 %). *A contrario*, 4 régions sont en retard par rapport à la moyenne nationale (La Réunion, la Corse, la Martinique et Champagne-Ardenne).

La clôture de l’actuelle génération de contrats est prévue pour la fin de l’année 2014, cette année supplémentaire devant permettre d’améliorer le taux d’exécution des contrats pour atteindre environ 88 % pour les crédits de l’État ⁽¹⁾.

L’année 2014 sera donc une année de transition au cours de laquelle les préfets devront à la fois clore la génération actuelle des contrats et préparer la génération suivante pour que l’année 2014 ne soit pas une année blanche en matière d’investissements dans les territoires et que, dès 2015, une nouvelle programmation soit mise en œuvre.

Le plan **Investir pour la France** présenté par le Gouvernement en juillet 2013 a prévu un nouveau programme d’investissements de 12 milliards d’euros pour les dix prochaines années, dont une partie des crédits sera mise en œuvre dans le cadre des nouveaux contrats de plan État-régions 2014-2020.

B. LA PRÉPARATION DES FUTURS CONTRATS DE PLAN 2014-2020

Le changement de dénomination (contrat de **projets** étant remplacé par contrat de **plan**) traduit bien la volonté du Gouvernement d’orienter différemment la politique d’aménagement du territoire : il s’agit de mettre fin à la mise en compétition des territoires et de promouvoir un mode d’élaboration à la fois plus stratégique et plus concerté.

Les modalités de la nouvelle programmation pour la période 2014-2020 sont précisées dans deux circulaires du Premier ministre, datées du 2 août 2013 ⁽²⁾, dans lesquelles sont énumérées les thématiques retenues :

– pour les régions métropolitaines : l’enseignement supérieur, les filières d’avenir et usine du futur, la mobilité multimodale, le très haut débit et la transition écologique ;

(1) À titre de comparaison, le bilan des CPER 2000-2006 (hors volet routier) est le suivant : 84 % en délégations de crédits, 76 % en engagements et 62 % en mandatements.

(2) Circulaire 5670/SG du Premier ministre aux préfets de région, 2 août 2013, sur les futurs contrats de plan en métropole. Circulaire 5671/SG du Premier ministre aux préfets de région, 2 août 2013, sur les futurs contrats de plan dans les outre-mer.

– pour les outre-mer : les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et populations, l'aménagement urbain durable, la gestion des ressources énergétiques et environnementales, le développement de la recherche et de l'innovation, la cohésion sociale et le développement économique durable.

La préparation des nouveaux contrats se fait en deux temps :

– une **phase stratégique**, jusqu'en avril 2014 : les régions doivent proposer des actions inscrites dans une stratégie régionale qui peut s'appuyer sur les schémas existants, et les travaux conduits dans le cadre de la préparation de la nouvelle programmation européenne 2014-2020, notamment les diagnostics territoriaux stratégiques et les stratégies de spécialisation intelligente (S3) ;

– à partir d'avril 2014, une phase de **négociation contractuelle**, durant laquelle seront identifiées les opérations pouvant être programmées sur la période 2015-2017, et celles devant être programmées sur la période 2018-2020.

Les futurs contrats comprendront des déclinaisons territoriales particulières (**volet territorial**), ciblées sur un nombre limité et variable selon les régions de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale ou présentant des enjeux importants de coordination des interventions publiques. Sont concernés :

- les territoires éligibles à la politique de la ville ;
- les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes ;
- les territoires confrontés à un déficit de services au public ;
- les massifs de montagne et les bassins fluviaux ;
- quelques territoires particuliers tels que la Vallée de la Seine.

Le renforcement des fonctions métropolitaines sera décliné dans un volet spécifique du CPER pour les métropoles qui se constitueront en application de la future loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles.

La signature des contrats est prévue pour l'été 2014.

Parmi les évolutions les plus notables par rapport à la précédente programmation, on peut noter en termes de contenu, la réintroduction d'un volet routier *via* le chapitre « Mobilités multimodales », qui couvre l'ensemble des transports terrestres et maritimes (routier, fluvial, portuaire, ferroviaire), et en termes de méthodologie, une inversion du calendrier : les mandats de négociation financiers seront octroyés une fois la stratégie régionale élaborée.

TROISIÈME PARTIE : 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, qui forment les actions du programme, 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 conditions en font un programme singulier au sein du budget de l'État, d'autant plus que ses règles de gestion dérogent sur de nombreux points aux principes prévus par la LOLF ⁽¹⁾.

Au vu de la plus-value apportée par ce programme pour la conduite d'actions territoriales interministérielles et multisectorielles, il a été reconduit sans discontinuer sur les périodes de programmation 2009-2012 et 2013-2015.

B. L'ÉVOLUTION DE SA COMPOSITION

Initialement composé de sept actions entre 2006 et 2008, le périmètre du PITE a été réduit à quatre sur la période 2009-2012 : trois ont été poursuivies (les actions 2 *Eau-Agriculture 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 cette période, la seule nouveauté a consisté en 2010 dans l'inscription à l'action 2 *Eau-Agriculture en Bretagne* d'un axe supplémentaire contenant les crédits du plan de lutte contre les algues vertes (axe 5).

Sur la période du budget triennal 2013-2015, deux actions (l'action 6 *Marais poitevin* et l'action 8 *Plan chlordécone*) étaient susceptibles d'arriver à échéance à la fin de l'année 2013.

(1) Cf. rapport sur le projet de loi de finances pour 2013, annexe n° 35, pages 69 à 73.

Dans le projet annuel de performances pour 2014, elles sont pourtant maintenues dans leur configuration habituelle et pour un volume de crédits constant. Après 2014, les modalités de poursuite des mesures de l'action 6 doivent faire l'objet d'une décision du Gouvernement. Quant à l'action 8, elle regroupe désormais les mesures d'un troisième plan d'action prévu pour couvrir la période de 2014 à 2016.

Au-delà des actions existantes, le secrétaire général du ministère de l'Intérieur invite régulièrement l'ensemble des préfets de région à faire part des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE apporterait une plus-value.

Dans le cas de la mission *Politique des territoires*, cette question est d'une acuité particulière compte tenu de sa faible surface financière et de sa composition réduite à deux programmes.

Ce recensement des actions potentielles se fait à partir d'une grille d'analyse comportant sept critères ⁽¹⁾. Ainsi, l'action 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 ;
- avoir une qualité de gouvernance des crédits qui 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.

En 2012, trois actions avaient 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 ;

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

– et enfin l’action *Dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne*, qui s’appuie sur les travaux conduits dans le cadre des États généraux du bois, conclus 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.

À ce jour, seule cette action a fait l’objet d’une concertation approfondie à l’échelon local entre les administrations déconcentrées de l’État et les collectivités territoriales. Elle est actuellement soumise à une concertation interministérielle visant à examiner collégialement sa pertinence. Une première réunion de travail s’est tenue le 24 juin 2013 et une nouvelle devrait avoir lieu avant la fin de l’année en vue d’une inscription au PITE dans le projet annuel de performances pour 2015.

C. LA PERFORMANCE

Le PITE est un programme spécifiquement dédié à la mise en œuvre de projets territoriaux pour lesquels il existe un enjeu identifié. En conséquence, la mesure de la performance revêt ici une importance particulière puisque des résultats rapides et probants sont attendus, qui justifient l’existence du programme.

Comme le prévoit la charte de gestion, le dispositif de performance est bâti à partir d’un objectif et d’un indicateur fixés pour chaque action. Il a cependant été enrichi entre 2012 et 2013 avec des sous-indicateurs et de nouveau amélioré dans PAP 2014 avec l’ajout d’un indicateur spécifique au suivi du plan algues vertes.

Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant.

RÉSULTATS OBTENUS POUR CHAQUE ACTION DU PROGRAMME ENTRE 2012 ET 2013

Actions	Indicateurs	Performance
2 Eau-Agriculture en Bretagne	1.1 Pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates	Les objectifs sont atteints.
	1.2 Pourcentage d’atteinte de la baisse de la concentration en nitrates des (<i>huit</i>) baies du plan algues vertes (<u>nouveau</u>)	Les objectifs sont atteints.
4 PEI Corse	2.1 Pourcentage de stations d’épuration aux normes en équivalent habitants	Les objectifs sont atteints.
6 Marais poitevin	3.1 Surface des prairies dans la zone du Marais poitevin	Maintien des résultats à un niveau satisfaisant.
	3.2 Pourcentage de prairies protégées par le biais d’une contractualisation	
8 Plan chlordécone	4.1 Taux de non-conformité des analyses réalisées dans le cadre des plans de surveillance des denrées végétales / animales d’origine terrestre / halieutiques	<i>Les résultats obtenus sur le volet « denrées végétales » sont plus aléatoires que sur les deux autres volets observés (denrées d’origine animale et halieutique).</i>

Source : projet annuel de performances pour 2014.

L'analyse de la performance du programme montre bien que les objectifs sont majoritairement atteints et que celui-ci contribue donc bien à la bonne réalisation des actions qu'il contient.

À propos de l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en Corse (PEI)*, le suivi de la performance était réalisé jusqu'en 2012 à l'aide d'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 a été 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 (Indicateur 2.1 : *Pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants*). Ces opérations entrent dans l'axe 1 du plan « *Mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs* », qui concentre la majeure partie des crédits de l'action mais est cependant loin de rendre compte de la bonne réalisation globale du plan, par nature multisectoriel (développement du très haut débit, modernisation des abattoirs, fonctionnement des aéroports, ...). Il n'intègre pas non plus la multiplicité des financements extérieurs apportés par plusieurs opérateurs (en premier lieu, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, mais également l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, le Centre national pour le développement du sport, etc...).

D. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

En 2014, le PITE est doté de 37,1 millions d'euros (41,3 millions d'euros en 2013) en autorisations d'engagement et de 38,3 millions d'euros (41,2 millions d'euros en 2013) en crédits de paiement. Par ailleurs, l'action 4 *PEI Corse* doit bénéficier d'une contribution par voie de fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) 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 67,1 millions d'euros (soit une diminution de près de 6 % par rapport à 2013) et les crédits de paiement 63,3 millions d'euros (soit une diminution de 4 % par rapport à 2013).

L'évolution des crédits par action entre 2012 et 2014 est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 ENTRE 2011 ET 2013

(en millions d'euros)

	RAP 2012		LFI 2013		PAP 2014		Variation PAP 2014/LFI 2013 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 Eau - Agriculture en Bretagne	10,6	9,1	11,3	9,9	7,4	7,2	-35	-27
Action 4 PEI Corse	26,4	16,5	22,1	23,1	22,2	23,2	-	-
<i>Contribution de l'AFITF^(a)</i>	29,2	18,6	30	25	30	25	-	-
Total action 4	55,6	35,1	52,1	48,1	52,2	48,2		
Action 6 Marais poitevin	4,7	5,1	4,7	5,1	4,7	5,1	-	-
Action 8 Plan Chlordécone en Martinique et Guadeloupe	2,6	2,6	2,9	2,9	2,7	2,7	-6,7	-6,7
<i>Total des crédits budgétaires</i>	44,3	33,3	41	41	37,1	38,3	-10	-7
Total du programme	73,5	51,9	71,1	66,1	67,1	63,3	-5,7	-4,2

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

Source : Rapport annuel de performances pour 2012 et projet annuel de performances pour 2014.

En 2014, la seule variation significative par rapport au budget pour 2013 concerne l'action 2 *Eau-Agriculture en Bretagne* dont les crédits diminuent de 35 % en autorisations d'engagement et de 27 % en crédits de paiement. Cette baisse est la conséquence des délais nécessaires à la signature des chartes de territoire, désormais toutes mises en œuvre, qui ont entraîné un décalage dans le rythme de consommation des crédits sur cette action.

La diminution de la dotation de l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe* (6,7 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) contribue quant à elle à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

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) 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 (article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales), dont la finalité est d'aider la collectivité territoriale à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et à résorber son déficit en équipements et services collectifs.

L'État et la collectivité territoriale de Corse ont fixé les grandes orientations et masses financières du programme par le biais d'une convention-cadre, signée le 22 avril 2002, qui a donné lieu à la signature de deux conventions, en avril 2002 et en mai 2007, cette dernière arrivant à son terme à la fin de l'année 2013.

La première convention d'application (2003-2006) a donné lieu à la programmation de 483 millions d'euros d'investissements en coût total avec un taux de réalisation final de 78 %.

La deuxième convention d'application (2007-2013) se termine à la fin de cette année. Sur un montant d'investissements de 917 millions d'euros prévus, le taux de programmation atteint 80,6 % fin 2012 et le taux de paiement est de 22 %.

Une troisième et dernière convention d'application a été signée le 4 juin 2013, pour la période 2014-2016. Elle porte sur un montant global de 536 millions d'euros d'opérations, correspondant aux 7/10^{èmes} des travaux restant à accomplir après programmation des deux premières conventions d'application.

En 2014, avec 22,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement, l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse* reste l'action principale du PITE (60 % des autorisations d'engagement). La priorité porte sur le volet environnemental, en particulier pour combler les retards de la Corse dans les domaines des stations d'épuration, du traitement des déchets mais également sur le développement des nouvelles technologies, notamment la mise en œuvre du Plan Très Haut débit.

B. LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE

L'action 2 *Eau - Agriculture en Bretagne* est le support de mesures mises en œuvre pour améliorer la qualité de l'eau en Bretagne. Pour 2014, les crédits prévus pour son financement s'élèvent à 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,3 millions d'euros en crédits de paiement (20 % des crédits du programme).

Elle a pour but l'amélioration de la qualité de l'eau par l'incitation des agriculteurs et autres acteurs économiques à limiter les atteintes à l'environnement et à respecter les normes nationales et européennes. La reconquête de la qualité des eaux est, en effet, un objectif prioritaire de la région, pour lequel des politiques renforcées ont été adoptées, notamment dans le but d'atteindre le « bon état des eaux » exigé par la directive-cadre européenne sur l'eau.

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 captage d'eau potable. Cependant, la France reste astreinte au maintien d'une surveillance renforcée de ces points de captage ;

– l’intégration du plan de lutte contre les algues vertes (axe 5)⁽¹⁾. Celui-ci comprend un volet sanitaire (protection des populations en contact avec les algues), un volet curatif (cofinancement du ramassage et du traitement des algues échouées) et surtout un volet préventif, par la mise en œuvre de projets de territoires dans les huit baies identifiées par le schéma directeur d’aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne, visant à proposer un nouvel équilibre territorial alliant développement économique et faibles fuites d’azote dans le milieu.

Depuis janvier 2013, l’ensemble des chartes de territoire sont validées, signées par les financeurs concernés et entrées dans la phase opérationnelle, rythmée par les évaluations annuelles de l’avancement des projets.

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 la 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 engagées en 2005, 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.

Conformément aux recommandations formulées en 2009 par la mission d’évaluation de ce plan, l’établissement public pour la gestion de l’eau et de la biodiversité du Marais poitevin (EPMP) a été créé par la loi du 12 juillet 2010 (« Grenelle II »)⁽²⁾. Il met en œuvre progressivement une partie du plan Marais poitevin et bénéficie en contrepartie d’une subvention versée par le programme 162 en complément de la dotation versée par le programme 113 (ministère de l’Écologie).

(1) Lancé pour la période 2010-2015 pour un montant de 134 millions d’euros, le plan de lutte contre les algues vertes concerne vingt-trois bassins versants associés à huit baies « algues vertes » : ce sont les baies de La Fresnaye, de Saint-Brieuc, de Douarnenez et de Concarneau, la grève de Saint-Michel, les anses de Locquirec, de l’Horn-Guillec et de Guisseny.

(2) Article 158 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement.

En 2014, l'accent sera mis sur des interventions foncières à vocation conservatoire ainsi que sur l'élaboration du contrat territorial milieu aquatique (CTMA) dans le Marais poitevin visant notamment à encadrer les opérations menées en vue d'atteindre les objectifs environnementaux des masses d'eau fixés par la directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000 (n° 2000/60/CE).

D. LE PLAN CHLORDÉCONE 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⁽¹⁾. Cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages.

Un premier plan d'action chlordécone pour 2008-2010 « chlordécone I » en Martinique et Guadeloupe a été lancé pour renforcer les actions et mesures concernant cette contamination. Il a été financé à hauteur de 33 millions d'euros par l'État, les collectivités territoriales et des fonds européens.

Il a été poursuivi par un second plan pour 2011-2013 « chlordécone II », avec un renforcement du volet touchant à la pêche et aux milieux aquatiques (volet halieutique), afin de faire face à la contamination. Son montant total était de 36 millions d'euros.

L'année 2014 est consacrée à la mise en œuvre d'un nouveau plan « chlordécone III » pour 2014-2016 destiné à poursuivre les actions jusqu'à présent engagées (maintien d'un dispositif de surveillance de la qualité des productions agricoles) et développer de nouvelles actions spécifiques de communication.

(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.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition Mme Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, lors de la commission élargie du 31 octobre 2013 à 15 heures ⁽¹⁾ sur les crédits de la mission Politique des territoires, la commission des finances examine les crédits de cette mission.

*Conformément à l'avis favorable de M. Michel Vergnier, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Politique des territoires.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/ .

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

- M. Éric Delzant, Délégué et responsable du programme 112
- M. Jean-Marc Picand, secrétaire général
- M. Guillaume Chaffardon, responsable du service financier
- Mme Amélie Durozoy, chef de cabinet