

N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 34

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. Michel VERGNIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN PROGRAMME 112 AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI ET À LA DIMENSION CONTRACTUELLE RENFORCÉE	7
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE GRÂCE À D'IMPORTANTES TRANSFERTS DU FONDS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL	7
B. DES MOYENS AU SERVICE DE LA CONTRACTUALISATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	9
1. Deux nouveaux dispositifs issus des comités interministériels aux ruralités	10
a. Les contrats de ruralité	10
b. Le pacte État-métropoles	13
2. La montée en charge des contrats de plan État-régions 2015-2020	15
C. LES AUTRES DISPOSITIFS D'INTERVENTION DU PROGRAMME	18
1. Les dispositifs pour le développement de l'attractivité économique des territoires	18
a. La prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT)	19
b. Les engagements de l'État hors contrats de plan État-régions	23
i. Les pôles de compétitivité	23
ii. Le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires	24
c. Business France	27
2. Les dispositifs en faveur de la redynamisation des territoires ruraux	27
a. Les pôles d'excellence rurale	28
b. Les maisons de services au public (MSAP)	29
c. Les maisons de santé pluridisciplinaires	31
d. La revitalisation des centres-bourgs	31
D. LES MOYENS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	33

II. LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	35
A. LES OBJECTIFS ET LE FINANCEMENT DU PLAN	35
B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PLAN	36
1. Cent départements et collectivités engagés dans le plan France Très haut débit..	36
2. Une progression constante de la couverture en très haut débit fixe.....	36
3. Une couverture mobile des territoires ruraux à améliorer	38
C. LE FINANCEMENT DU PLAN POUR 2017	40
III. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT	42
A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	42
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	43
C. LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS	44
1. La qualité des eaux en Bretagne	44
2. Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	45
3. Le plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin	46
4. Le plan chlอร์ดécone en Martinique et en Guadeloupe	48
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE 1 : CPER 2015-2020 : MONTANTS CONTRACTUALISÉS PAR L'ÉTAT PAR PROGRAMME (AVANT RÉVISION DE 2016)	51
ANNEXE 2 : CPER 2015-2020 : MONTANTS CONTRACTUALISÉS PAR SIGNATAIRE ET PAR RÉGION (AVANT RÉVISION DE 2016)	52
ANNEXE 3 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

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

Au 10 octobre 2016, 97 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

INTRODUCTION

La mission *Politique des territoires* regroupe une fraction des moyens financiers consacrés par l'État aux politiques en faveur des territoires. Le programme *Politique de la ville*, qui fait l'objet du rapport spécial de Dominique Baert, lui est rattaché depuis 2015.

Les deux programmes de la mission auxquels le présent rapport spécial ⁽¹⁾ est consacré (112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et 162 *Interventions territoriales de l'État*) disposent d'un volume de crédits modeste au regard, d'une part, des enjeux liés au développement équilibré des territoires pour notre pays et, d'autre part, de l'effort financier global consenti par l'État pour la politique d'aménagement du territoire.

Avec 420 millions d'euros prévus pour 2017, les dépenses fiscales rattachées au programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* représentent un montant supérieur aux crédits du programme. Il s'agit essentiellement de mesures dérogatoires applicables en Corse et de dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale. Les crédits de la mission sont en outre complétés de crédits de fonds de concours importants (plus de 30 millions d'euros attendus en 2017) en provenance notamment de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des opérateurs participant au financement du fonctionnement des maisons de services au public.

Surtout, comme le montre le document de politique transversale *Aménagement du territoire* annexé chaque année au projet de loi de finances, de nombreuses missions du budget général participent à cette politique par nature interministérielle, qui bénéficie également de crédits européens importants (environ 2 milliards d'euros). Le document de politique transversale recense ainsi trente programmes, relevant de quatorze missions, qui participent au financement de la politique d'aménagement du territoire, pour un effort global de 7,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,8 milliards d'euros en crédits de paiement.

(1) Il s'intéresse également au programme 343 Plan France Très haut débit de la mission Économie.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À
LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

(en millions d'euros)

	Exécution 2015		LFI 2016		PLF 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112	215,1	263,2	210	249,1	447,8	256,1
Total crédits nationaux	5 941,1	5 675,1	7 252	6 503,4	7 893,5	6 788,1

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Si les crédits du programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* ne représentent toujours que 4 % des crédits consacrés à la politique transversale, le projet de loi de finances pour 2017 marque une inflexion par rapport à la tendance constatée les années précédentes à leur lente mais régulière diminution.

Dans le projet de loi de finances pour 2017, les programmes 112 et 162 sont dotés :

– de 478,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 232,1 millions d'euros en loi de finances pour 2016, soit une hausse de 106 %) ;

– de 286,4 millions d'euros en crédits de paiement (contre 275 millions d'euros en loi de finances pour 2016, soit une hausse de 4,1 %).

Cette forte hausse est principalement due au rattachement au programme 112 des contrats de ruralité, dont la création a été annoncée lors du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016 et qui seront mis en place au cours de l'année 2017. Ils bénéficieront de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement issus du Fonds de soutien à l'investissement local.

Le Rapporteur spécial se félicite de la création de ces contrats, qui mettent en cohérence et renforcent la visibilité des mesures prises en faveur des territoires ruraux, ainsi que de leur rattachement à la mission *Politique des territoires*, qui redonne de la consistance à une mission manquant de lisibilité.

I. UN PROGRAMME 112 AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI ET À LA DIMENSION CONTRACTUELLE RENFORCÉE

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE GRÂCE À D'IMPORTANTES TRANSFERTS DU FONDS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT LOCAL

• Le programme 112, dont le responsable est le commissaire général à l'égalité des territoires, regroupe une partie des moyens financiers dont dispose le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour mettre en œuvre une politique d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires qui se caractérise par une forte dimension interministérielle. Il vise à développer la compétitivité, l'attractivité et la cohésion des territoires.

Les actions composant le programme, inchangées depuis la loi de finances pour 2016, traduisent les deux axes de cette politique.

L'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires*, axée sur le développement économique, regroupe les crédits correspondant aux moyens mis en œuvre pour valoriser les atouts spécifiques des territoires et promouvoir leur développement.

L'action 2 *Développement solidaire et équilibré des territoires* regroupe quant à elle les moyens visant à assurer la cohésion sociale et territoriale, en particulier par l'accès aux services au public et à l'offre de soins, et à favoriser un développement équilibré des territoires par la réalisation de projets territoriaux d'envergure.

Enfin, l'action 4 *Instruments de pilotage et d'étude* est une action de soutien qui regroupe les moyens de personnel, de fonctionnement, de prospective et d'étude du CGET, ainsi que les crédits dédiés à l'assistance technique des programmes européens de cohésion et à la coopération internationale. Il s'agit de l'ensemble des moyens du CGET, qu'ils bénéficient aux actions du programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* ou à la politique de la ville.

Alors que l'on pouvait redouter, au vu de l'évolution de ces dernières années, que le programme 112 ne soit condamné à continuer à voir ses crédits régulièrement baisser, le projet de loi de finances pour 2017 le dote de 447,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 256,1 millions d'euros en crédits de paiement. Par rapport à la loi de finances pour 2016, les autorisations d'engagement augmentent de 113 % et les crédits de paiement de près de 3 %.

Cette très forte augmentation s'explique par le rattachement au programme 112 de deux nouveaux dispositifs financés par des crédits du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). Le programme 112 bénéficie par conséquent dans le présent projet de loi de finances d'importants transferts en

provenance du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* :

– **216 millions d’euros en autorisations d’engagement et 30 millions d’euros en crédits de paiement pour le financement des contrats de ruralité** annoncés lors du comité interministériel aux ruralités de mai 2016 ;

– **20 millions d’euros en autorisations d’engagement et 2,8 millions d’euros en crédits de paiement au titre du pacte « État-métropoles ».**

L’évolution des crédits du programme par rapport à 2016 est retracée, par action, dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d’euros)

Actions	LFI 2016		PLF 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 Attractivité économique et compétitivité des territoires	84,6	90,7	145,9	84,6	+ 72,30 %	– 6,76 %
02 Développement solidaire et équilibré des territoires	82	115,1	266,9	133,9	+ 225,26 %	+ 16,30 %
04 Instruments de pilotage et d’étude	43,3	43,3	35,1	37,6	– 18,92 %	– 13,18 %
Total	210	249,1	447,8	256,1	+ 113,25 %	+ 2,78 %

Source : projet annuel de performances pour 2017.

Ces crédits sont à 85 % des dépenses d’intervention (217,7 millions d’euros en crédits de paiement), qui correspondent aux principaux outils de soutien aux territoires fragiles adossés au programme (contrats de plan État-régions, contrats de ruralité, pacte État-métropoles, prime d’aménagement du territoire, accompagnement des restructurations des sites de défense, maisons de services au public, etc.).

- Les crédits de paiements prévus pour 2017 sont destinés à couvrir des engagements antérieurs à 2017 à hauteur de 160 millions d’euros et les engagements ouverts en projet de loi de finances pour 2017 à hauteur de 75 millions d’euros (hors fonds de concours et attributions de produits).

Pour les engagements antérieurs à 2017, il s’agit principalement des dispositifs d’intervention, pour lesquels des engagements pluriannuels sont contractés (contrats de plan État-régions, prime d’aménagement du territoire, section générale du Fonds national pour l’aménagement et le développement du territoire). Les crédits de paiement programmés en 2017 sur des engagements antérieurs à 2017 permettent de couvrir près de 38 % des engagements ouverts fin 2016 (424,4 millions d’euros).

Plusieurs dispositifs lancés au cours des années précédentes bénéficient de crédits de paiement au titre de la couverture des engagements antérieurs, mais ne font plus l’objet d’autorisations d’engagement. C’est le cas en particulier des

contrats de projets État-régions 2007-2014, de certaines subventions d'investissement accordées au titre de la section générale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), des pôles d'excellence rurale, des maisons de santé pluridisciplinaires et de la revitalisation des centres-bourgs.

Compte tenu du niveau élevé des autorisations d'engagement ouvertes pour 2017, les besoins de crédits de paiement pour les prochaines années seront élevés. Pour les seules autorisations d'engagement ouvertes en 2017 ou antérieurement, 260 millions d'euros seront nécessaires en 2018, 177 millions d'euros en 2019 et 179 millions d'euros après 2019.

• Les dépenses fiscales sur impôts d'État associées au programme 112 sont nombreuses (dix-sept dispositifs) et d'un niveau élevé. Avec un coût total estimé à 420 millions d'euros en 2017 (contre 413 millions d'euros en 2016), elles sont nettement supérieures aux crédits du programme (256,1 millions d'euros).

Sept des dispositions fiscales rattachées au programme ont un coût inférieur à 0,5 million d'euros. Pour les dix restantes, la moitié concerne exclusivement la Corse, pour un coût estimé à 256 millions d'euros, soit 61 % des dépenses fiscales associées au programme 112.

Parmi les autres, les plus significatives sont :

– pour 110 millions d'euros, l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2020 dans les zones d'aide à finalité régionale ou qui se sont créées entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (article 44 *sexies* du code général des impôts) ;

– pour 38 millions d'euros, l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale pour les entreprises créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020 (article 44 *quindecies* du code général des impôts).

B. DES MOYENS AU SERVICE DE LA CONTRACTUALISATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le budget du programme 112 pour 2017 est marqué par un renforcement de sa dimension contractuelle, avec la création des contrats de ruralités et du pacte État-métropoles et la montée en charge des contrats de plan État-régions (CPER) pour les années 2015 à 2020. Le Rapporteur spécial approuve le développement de cette démarche partenariale entre l'État et les collectivités territoriales, au service de nos concitoyens. Force est toutefois de constater qu'elle ne contribue pas à renforcer la lisibilité des crédits du programme 112. Ces dispositifs sont en effet financés par plusieurs missions du budget général et par différents partenaires. Ils dépendent en outre de négociations entre l'État et les collectivités

territoriales qui sont, pour certaines, encore en cours, et sur l'issue desquelles le Parlement ne dispose pas d'une information exhaustive.

1. Deux nouveaux dispositifs issus des comités interministériels aux ruralités

a. *Les contrats de ruralité*

Depuis 2015, le Gouvernement a organisé trois comités interministériels aux ruralités⁽¹⁾, au cours desquels 104 mesures ont été décidées pour améliorer l'attractivité des territoires ruraux et la qualité de vie de leurs habitants. Ces mesures ont donné la priorité à l'égalité d'accès aux services, à l'amélioration des capacités de développement des territoires ruraux, à la mise en réseau des territoires et à l'accompagnement des collectivités.

Lors du dernier comité interministériel, le Gouvernement a présenté l'outil qui permettra d'assurer le déploiement de ces mesures et de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. Sur le modèle des contrats de ville – parallélisme que le Rapporteur spécial considère comme symboliquement important –, le contrat de ruralité a pour objectif de mettre en cohérence l'action de l'État avec celle des collectivités territoriales en inscrivant dans un document unique les interventions de chacune des parties. Le but est aussi de coordonner les moyens provenant de dispositifs différents pour fluidifier le financement des projets. Ces contrats intégreront ainsi l'ensemble des mesures issues des comités interministériels aux ruralités et agrégeront les dispositifs existants.

La priorité sera donnée à l'investissement, mais **l'appui à l'ingénierie** (crédits d'étude, d'appui au recrutement temporaire d'un développeur territorial, etc.) **sera possible à hauteur de 10 % des crédits attribués**. Lors de son audition, le ministre a précisé que cette possibilité serait ouverte de manière exceptionnelle et encadrée. **Pour le Rapporteur spécial, il est cependant important de la préserver, toutes les collectivités n'ayant pas en matière d'ingénierie les moyens permanents indispensables.**

Les contrats de ruralité visent à accélérer la réalisation de projets concrets à l'échelle du bassin de vie, en organisant le financement et l'action de chacune des parties de manière efficace. **Les premiers contrats seront élaborés avant la fin de l'année 2016 et devront être signés avant le 30 juin 2017.** Ces premiers contrats, d'une durée de quatre ans – pour correspondre au terme des mandats municipaux actuels – couvriront la période 2017–2020. Au-delà, ils seront signés pour une durée de six ans et intégreront une clause de révision à mi-parcours.

La circulaire du 23 juin 2016 du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales a précisé les modalités d'élaboration des contrats de ruralité. L'initiative du contrat revient aux pôles d'équilibre

(1) Comités interministériels aux ruralités du 13 mars 2015 à Laon, du 14 septembre 2015 à Vesoul et du 20 mai 2016 à Privas.

territoriaux et ruraux (PETR) ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Lors de son audition, le ministre a souligné que la signature avec les PETR avait été privilégiée, car ceux-ci disposent d'une dimension suffisante pour avoir une vision structurante. Il sera toutefois possible de contracter avec de grands EPCI, disposant d'une ingénierie suffisante. **Le Rapporteur spécial considère qu'il faut toutefois veiller à ce que les exigences en termes de taille des EPCI ne conduisent pas à exclure du dispositif les communes les plus excentrées et les plus rurales.**

Les PETR ou EPCI intéressés doivent présenter aux préfets de département les orientations de leur projet et justifier de leur transversalité en ciblant plusieurs thématiques d'intervention parmi les **six thèmes** suivants : **l'accès aux services et aux soins ; la revitalisation des bourgs-centres ; l'attractivité des territoires ; les mobilités ; la transition écologique ; la cohésion sociale.** Lors de son audition, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales a souligné qu'il avait fait le choix de déconcentrer la gestion de ces contrats pour favoriser la proximité avec les élus locaux. **Le Rapporteur spécial se félicite, par ailleurs, du fait que les contrats de ruralité rompent avec la logique des appels à projets, trop souvent privilégiés et pour lesquels les petites communes sont mal outillées.**

Le contrat associe nécessairement l'État et le porteur du projet, mais peut également mobiliser d'autres partenaires économiques, institutionnels ou associatifs dont la signature est optionnelle.

Les contrats font l'objet d'un suivi à plusieurs niveaux. Les préfets de département assurent le suivi de la mise en œuvre du contrat à travers un comité local de suivi. Ils s'appuient pour cela sur les 98 référents chargés de la ruralité (essentiellement des sous-préfets ou des secrétaires généraux de préfecture), qui sont les interlocuteurs privilégiés des élus locaux pour la préparation et la mise en œuvre des contrats de ruralité. Les secrétariats généraux pour les affaires régionales assurent la réalisation d'un bilan semestriel des contrats, transmis au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Enfin, ce dernier conduit l'évaluation des impacts territoriaux de l'ensemble des contrats

Le contrat de ruralité mobilise ainsi différents acteurs et précise les objectifs du projet, les actions qui incombent à chacun des partenaires, le calendrier et le financement.

Sur ce dernier point, le contrat de ruralité a pour objectif de mettre en cohérence les financements des projets et d'en clarifier la provenance. Les projets inscrits au contrat peuvent s'appuyer sur les outils de financement de droit commun tels que les volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) et le Fonds de soutien au numérique (FSN). Ils peuvent aussi bénéficier des Fonds européens structurels et

d'investissement (FESI) et des crédits contractuels des collectivités territoriales. **Une enveloppe de 216 millions d'euros du FSIL est spécifiquement dédiée aux contrats de ruralité en 2017.**

Ces crédits sont répartis entre les actions 1 et 2 du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*.

L'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* a pour objectif de promouvoir le développement économique des territoires en difficulté. Le financement des contrats de ruralité s'inscrit dans le cadre de cette action dès lors qu'ils correspondent à deux des six thématiques citées précédemment, à savoir l'attractivité du territoire et les mobilités. À ce titre, **les contrats de ruralité pourront bénéficier de 53,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,6 millions en crédits de paiement en 2017.**

L'action 2 *Développement solidaire et équilibré des territoires* portera, quant à elle, les **trois quarts des crédits dédiés aux contrats de ruralité avec 161,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,8 millions d'euros en crédits de paiement**. Cette action 2 regroupe l'ensemble des moyens alloués aux politiques d'aménagement du territoire dont les objectifs sont d'assurer la cohésion sociale et de favoriser un développement équilibré des territoires. Elle financera donc les projets inscrits en contrat de ruralité qui œuvrent pour l'accès aux services et aux soins, la revitalisation des bourgs-centres, la transition écologique et la cohésion sociale.

Au total, 215,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30,4 millions d'euros en crédits de paiement seront destinés aux contrats de ruralité en 2017. Ces crédits seront répartis au niveau régional, selon les priorités identifiées par les préfets de département et transmises aux préfets de région.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 112
DESTINÉS AUX CONTRATS DE RURALITÉ EN 2017**

(en millions d'euros)

	AE	CP
Action 1 <i>Attractivité économique et compétitivité des territoires</i>	53,9	7,6
Action 2 <i>Développement solidaire et équilibré des territoires</i>	161,8	22,8
Total	215,7	30,4

Source : projet annuel de performance pour 2017.

Lors de son audition, le ministre a souligné que, bien que les contrats ne commencent qu'en 2017, la demande des collectivités était déjà très forte. **80 PETR et près de 300 EPCI ont déjà fait acte de candidatures pour mettre en place un contrat de ruralité.**

b. Le pacte État-métropoles

Le pacte État-métropoles a été signé le 6 juillet dernier par le Premier ministre et les présidents des quinze métropoles françaises⁽¹⁾, réunies au sein de l'association France urbaine. Il décline les engagements pris respectivement par l'État et les métropoles pour renforcer le rôle de celles-ci comme moteurs du développement territorial et les accompagner pour faire face aux défis auxquels elles sont confrontées : affronter la concurrence entre métropoles mondiales, exercer un effet d'entraînement sur l'économie nationale et répondre aux besoins de leur population.

Les métropoles doivent aussi renforcer leur rôle vis-à-vis des espaces périurbains et des villes petites et moyennes qui leurs sont proches. Comme le commissaire général à l'égalité des territoires l'a souligné lors de son audition, le développement de la France ne se résume pas au développement des métropoles. Il est important de travailler sur le maillage du territoire et sur les complémentarités entre métropoles et zones rurales.

Les métropoles ont déjà mis en place certains instruments pour développer leurs écosystèmes territoriaux. C'est notamment la mission qui a été confiée par la plupart d'entre elles aux pôles métropolitains. C'est également l'objectif poursuivi par les contrats de réciprocité – dont quatre sont en cours d'expérimentation –, qui visent à mettre en place une coopération fondée sur une logique de codéveloppement territorial.

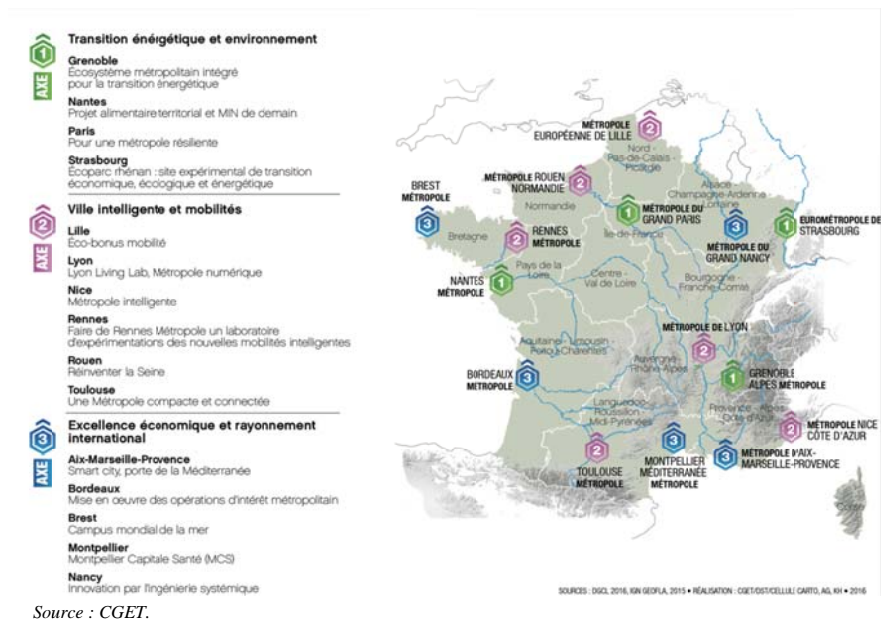
Après la signature du pacte national, **quinze pactes métropolitains d'innovation** doivent désormais être élaborés et signés entre l'État et chacune des métropoles. À travers ces pactes, l'État et les métropoles doivent identifier les domaines stratégiques d'innovation qu'ils souhaitent investir ensemble, définir les expérimentations à conduire, engager les partenariats de projets mobilisant des financements des partenaires publics et construire les moyens de diffusion des bonnes pratiques entre toutes les métropoles de France.

Le but de ces pactes est de travailler sur des projets innovants faisant intervenir plusieurs politiques publiques. Le contenu de chacun des quinze pactes métropolitains fait l'objet de discussions entre plusieurs parties : les exécutifs métropolitains, les préfets de région et les ministres référents en fonction des thématiques dominantes de chaque pacte. Lors de son audition, le commissaire général à l'égalité des territoires a relevé que les projets, basés sur le diagnostic territorial de chaque métropole, étaient très variés.

Les quinze pactes métropolitains d'innovation sont ventilés à partir de trois grands axes, arrêtés en accord avec France urbaine : transition énergétique et environnement ; ville intelligente et mobilités ; excellence économique et rayonnement international.

(1) Aix-Marseille Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, le Grand Paris, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse.

LES PACTES MÉTROPOLITAINS D'INNOVATION EN TROIS AXES



Source : CGET.

Pour l'élaboration de ces pactes, l'État s'est engagé à :

– accompagner les métropoles grâce à **150 millions d'euros issus du Fonds de soutien à l'investissement public local, dont 20 millions d'euros au titre du programme 112** ;

– mettre en place les financements complémentaires et adaptés aux spécificités des projets en s'appuyant, par exemple, sur les volets métropolitains des CPER, l'accompagnement spécifique de la Caisse des dépôts (contrats globaux d'accompagnement, participations aux projets publics) et le Commissariat général à l'investissement, en permettant de consacrer une part du PIA 3 dédiée aux territoires d'innovation au financement de certains projets des métropoles. Ces financements doivent faciliter les réponses des métropoles aux appels à projets européens et internationaux ;

– favoriser les adaptations juridiques nécessaires pour permettre aux métropoles de développer des projets innovants, tant dans le contenu que dans leur gouvernance ;

– faciliter les interactions avec l'ensemble des opérateurs de l'État agissant sur les territoires.

Les pactes métropolitains d'innovation doivent être finalisés pour le 30 novembre 2016, en vue d'une signature officielle début 2017.

Les 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,8 millions d'euros en crédits de paiement prévus pour 2017 au titre du programme 112 s'inscrivent dans deux axes du pacte signé en juillet : les pactes métropolitains et la mise en réseau des quinze métropoles, avec notamment la mise en place d'une conférence des métropoles. Les métropoles qui le souhaitent pourront ainsi être accompagnées dans les délégations de certaines compétences de l'État à leur bénéfice, et dans certaines démarches innovantes en matière de maîtrise d'ouvrage urbaine.

2. La montée en charge des contrats de plan État-régions 2015-2020

- Dans le projet de loi de finances pour 2017, les crédits consacrés aux contrats de projets État-régions 2007-2014 et aux contrats de plan État-régions 2015-2020 s'élèvent au total à 130 millions d'euros en autorisations d'engagement et 105 millions d'euros en crédits de paiement, soit 61 % des autorisations d'engagement et 47 % des crédits de paiement du programme avant transferts du programme 119.

Ils augmentent de 11 % en autorisations d'engagement et baissent de 7 % en crédits de paiement. Cependant, si l'on ne prend en compte que la génération de CPER 2015-2020, les crédits de paiement augmentent de 62 %. La baisse globale des crédits de paiement est en effet due à l'achèvement des CPER 2007-2014, qui ne font plus l'objet d'autorisations d'engagement depuis 2015 et voient leur crédit de paiement progressivement décroître.

Sur le programme 112, le taux d'engagement des CPER 2007-2014 a atteint presque 87 % du montant contractualisé entre l'État et les régions à l'issue de la révision à mi-parcours des CPER (1,23 milliard d'euros). La programmation de la couverture des engagements sur cinq ans conduit à besoin de crédits de paiement de 31 millions d'euros pour 2017 ; le solde des engagements à couvrir après 2017 s'élève à 84 millions d'euros. Il faut toutefois préciser que ce montant correspond à la différence entre les montants engagés et les montants payés jusqu'à la fin de l'année 2016. Il ne prend pas en compte les retraits d'engagements qui interviendront pour les projets soldés à moindre coût.

- **Pour les CPER 2015-2020, la participation du programme 112 correspond aux volets numériques et territoriaux.** Le programme est concerné par le financement de vingt-sept contrats régionaux et dix contrats interrégionaux sur un total de trente-neuf contrats.

Les autorisations d'engagement demandées pour 2017 s'élèvent à 130 millions d'euros, sur un montant contractualisé de 725,4 millions d'euros, dont 193,8 millions d'euros auront déjà été engagés au 31 décembre 2016. En crédits de paiement, le montant demandé en 2017 s'élève à 73 millions d'euros, répartis entre 57,16 millions d'euros pour couvrir les engagements pris en 2015 et 2016 et 16,8 millions d'euros pour la couverture des engagements de l'année 2017.

Les CPER 2015-2020 s'inscrivent dans une stratégie à l'horizon 2020, en cohérence avec la programmation des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) 2014-2020. Ils ont tous été signés fin 2015, mais une révision a été ouverte début 2016 pour ajuster leur contenu aux priorités des exécutifs régionaux nouvellement élus. Cette révision se distingue de la révision à mi-parcours des contrats, qui permettra d'ajuster leur contenu en fonction de l'avancement des projets. Elle ne constitue pas non plus une fusion des contrats à l'échelle des nouvelles régions, qui ne pouvait être conduite dans les délais fixés. En effet, la fusion des contrats suppose en amont un travail de réflexion stratégique sur les priorités des régions en matière d'aménagement et de développement des territoires, mais également la mise en cohérence des politiques régionales dans les différents domaines concernés par la contractualisation. **Elle a principalement porté sur les volets enseignement supérieur et mobilité multimodale, qui ne relèvent pas du programme 112, et s'est traduite par un effort de 200 millions d'euros supplémentaires de l'État.**

Pour la métropole, **les CPER comprennent tous un volet territorial** portant sur des territoires à enjeux spécifiques, dans une logique d'égalité des territoires et de cohérence des interventions de l'État, ainsi que cinq volets thématiques :

- la mobilité multimodale ;
- l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ;
- la transition écologique et énergétique ;
- la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ;
- l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur.

Les 14 milliards d'euros contractualisés par l'État dans le cadre des CPER 2015-2020 sont complétés par 15,5 milliards d'euros contractualisés par les conseils régionaux et 895 millions d'euros par d'autres collectivités signataires (*cf. annexes II et III*). Ils proviennent de vingt programmes différents du budget général, de divers opérateurs et, pour 50 millions d'euros, du programme d'investissements d'avenir, au titre de l'expérimentation des partenariats régionaux d'innovation dans cinq grandes régions.

1,8 milliard d'euros de l'État et 2 milliards d'euros des régions sont contractualisés dans les volets territoriaux des CPER 2015-2020, dont environ 563 millions d'euros de crédits du FNADT. Ces financements soutiennent principalement des projets d'investissement local et permettent un accompagnement en matière d'ingénierie pour l'animation et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires.

La contractualisation dans le cadre du volet territorial permet la mise en cohérence des interventions au niveau régional par l'inscription des différentes conventions ou contrats territoriaux, en particulier les contrats de ville, les contrats de redynamisation de sites de défense et les contrats signés avec les lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt pour l'expérimentation nationale de revitalisation des centres-bourgs. Selon les informations transmises au rapporteur spécial, le rattachement des contrats de ville et des contrats de revitalisation des centres-bourgs au volet territorial des CPER a créé un effet de levier sur les interventions des partenaires dans la plupart des régions.

- Pour les contrats de plan État-régions se rapportant à l'action 1 du programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2016 s'élèvent à :

- 36,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, destinés à financer les projets contractualisés dans les contrats de plan 2015-2020 ;

- 30,1 millions d'euros en crédits de paiement, dont 4,8 millions d'euros pour la couverture des engagements de l'année et 25,4 millions d'euros pour couvrir les engagements des années antérieures. Sur ces 25,4 millions d'euros, 18,8 millions concernent les contrats de plan 2015-2020 et 6,5 millions d'euros les contrats de projets 2007-2014.

Pour cette dernière catégorie de contrats, il s'agit de la participation de l'État aux projets de reconversion des anciens bassins miniers et des cités minières en régions Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, de développement de l'économie touristique du littoral méditerranéen en région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, et de soutien aux parcs technologiques, aux pépinières d'entreprises et aux projets des pôles de compétitivité dans la région bordelaise.

- Pour les contrats de plan État-régions se rapportant à l'action 2 du programme, les crédits prévus par le présent projet de loi de finances s'élèvent à :

- 93,2 millions d'euros en autorisations d'engagement, destinés à financer les projets contractualisés dans les contrats de plan 2015-2020 ;

- 74,9 millions d'euros en crédits de paiement, dont 12 millions d'euros pour la couverture des engagements de l'année et 62,8 millions d'euros pour couvrir les engagements des années antérieures. Sur ces 62,8 millions d'euros, 38,3 millions concernent les contrats de plan 2015-2020 et 24,5 millions d'euros les contrats de projets 2007-2014.

Pour les contrats de projets 2007-2014, il s'agit de projets de développement urbain, d'aménagement du littoral, de soutien au développement de la montagne et de création d'équipements de services en zones rurales.

Les projets soutenus au titre des CPER 2015-2020, au titre des deux actions du programme, concernent :

– les interventions en faveur des territoires les plus fragiles, confrontés à des problématiques spécifiques, urbaines comme rurales ;

– le développement de l’offre et de l’accessibilité physique (maisons de santé pluridisciplinaires, *etc.*) et numérique (télémédecine, *etc.*) des services au public ;

– l’accompagnement à la structuration des coopérations territoriales ;

– le soutien à des dynamiques de développement local, dans le domaine des coopérations économiques, du patrimoine naturel et culturel et de l’innovation ;

– la gestion intégrée du littoral ;

– l’appui à l’ingénierie territoriale ;

– le lancement des actions prévues dans les conventions interrégionales relatives au développement des massifs montagneux, pilotées par les commissariats à l’aménagement des massifs, et des sillons fluviaux.

C. LES AUTRES DISPOSITIFS D’INTERVENTION DU PROGRAMME

Outre la politique contractuelle, le CGET recourt à différents dispositifs d’intervention au bénéfice des territoires fragilisés. **Conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre, les crédits consacrés à la plupart de ces dispositifs sont en diminution.**

1. Les dispositifs pour le développement de l’attractivité économique des territoires

L’action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* regroupe les politiques visant à renforcer les atouts des territoires sur le plan économique. Pour 2017, il est prévu de la doter de 145,9 millions d’euros en autorisations d’engagement (+ 72 % par rapport à 2016) et de 84,6 millions d’euros en crédits de paiement, (– 7 % par rapport à 2016).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES SOUS-ACTIONS DE L'ACTION 1 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

	LFI 2016		PLF 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prime d'aménagement du territoire	20	23,9	20	19		- 21 %
CPER 2007-2014	0	19,6	0	6,6		- 67 %
CPER 2015-2020	41,4	16,8	36,8	23,6	- 11 %	+ 40 %
FNADT hors CPER	0	2,2	0	3,9		+ 79 %
Pôles de compétitivité	2,9	2,9	2,5	2,5	- 12 %	- 12 %
Restructuration des sites de défense LPM 2009-2014	7	13,4	1,9	9,9	- 72 %	- 26 %
Restructuration des sites de défense LPM 2014-2019	1,4	0	4	2,1	+ 187 %	
Subvention Business France	6,3	6,3	6	6	- 5 %	- 5 %
Subventions partenaires CGET	0,6	0,6	0,6	0,6	- 3 %	- 3 %
Contrats de ruralité	0	0	53,9	7,6		
Pacte État-métropoles	0	0	20	2,8		

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ces crédits sont principalement des transferts aux collectivités territoriales (69 %) et aux entreprises (22 %). Comme pour l'ensemble de la mission, la forte hausse des autorisations d'engagement est due à l'inscription d'autorisations d'engagement pour les contrats de ruralité et le pacte État-métropoles. Hors effet de périmètre lié à ces deux dispositifs et effet de calendrier lié à la montée en charge des CPER 2015-2020, les crédits de l'action 1 s'inscrivent dans la tendance baissière observée ces dernières années et confirmée par la lettre de cadrage du Premier ministre. Cette baisse concerne par exemple la prime d'aménagement du territoire, le soutien aux pôles de compétitivité, l'accompagnement de la restructuration des sites de défense et la subvention à Business France.

a. La prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT)

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 d'aménagement du territoire a été réformée par le décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services.

Elle relève de la catégorie des aides à finalité régionale (AFR) autorisées⁽¹⁾ en application du règlement communautaire n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le

(1) Régime référencé auprès de la Commission européenne sous le numéro SA.39746.

fonctionnement de l'Union européenne. La politique de concurrence européenne permet en effet la sélection de zones géographiques défavorisées où les aides publiques à l'investissement productif et à la création d'emplois des entreprises sont autorisées afin de favoriser le développement régional.

Les zones, conditions et limites dans lesquelles des aides à finalité régionale peuvent être octroyées, sont autorisées par la Commission européenne avant d'être précisées par un décret en Conseil d'État⁽¹⁾. Pour la période 2014-2020, 24,17 % de la population nationale est éligible aux aides à finalité régionale, contre 18,4 % pour la période 2007-2013.

La réforme de 2014 a principalement porté sur les trois points suivants :

– la suppression de la PAT pour la recherche, le développement et l'innovation (PAT RDI), dont l'impact a été jugé trop faible au regard d'autres dispositifs comme le crédit d'impôt recherche (CIR) ;

– la restriction des possibilités d'accompagner les projets d'extension émanant de grandes entreprises, conformément aux exigences du règlement européen, qui ne permet de soutenir de tels projets que lorsqu'ils impliquent une diversification de l'activité de l'établissement ;

– l'assouplissement des seuils d'éligibilité en termes de montant minimal d'investissement et de nombre minimal de création d'emplois requis. Pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au dispositif, le seuil minimum d'investissement a été abaissé de 5 millions d'euros à 3 millions d'euros et celui de création d'emplois de 25 à 20 emplois en ce qui concerne les projets de création d'établissement.

Le montant maximum de l'aide par emploi créé s'élève à 15 000 euros, dans la limite des taux d'aide à l'investissement fixés par la Commission européenne pour les aides à finalité régionale et des crédits budgétaires disponibles. L'attribution de la prime et la modulation du montant de la prime accordée par emploi sont décidées en prenant en considération la situation socio-économique du bassin d'emploi et le caractère incitatif de l'aide.

Selon les informations transmises au rapporteur spécial, après une année complète d'utilisation de la PAT réformée, la part des PME dans les projets primés a augmenté, ce qui était l'un des buts de la réforme : la part des PME dans les entreprises bénéficiaires d'une PAT est passée de 31 % en 2014 à 37 % en 2015. Pour ce qui concerne l'enveloppe obtenue, la part des PME est passée de 23 % à 30 %. Au total, le montant des PAT octroyées en 2015 s'est élevé à 25,2 millions d'euros.

(1) *Les zones éligibles sont les zones d'aide à finalité régionale (zones AFR) déterminées par le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020, modifié par le décret n° 2015-1391 du 30 octobre 2015, qui a ajouté à la liste six communes des zones d'emploi de Châlons-en-Champagne et de Dijon-Longvic.*

L'exécution 2016 permettra de vérifier si cette tendance se confirme. Comme l'avait relevé la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, l'évolution des conditions d'éligibilité à la PAT a en effet créé une situation de transition en 2015, qui a conduit à une baisse transitoire des demandes. Les entreprises nouvellement concernées ont eu besoin de temps pour prendre connaissance de ce dispositif, auquel elles n'étaient précédemment pas éligibles. C'est ce qui explique la baisse importante des crédits consommés au titre de la PAT en 2015, par rapport aux deux années précédentes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS POUR LA PAT ENTRE 2013 ET 2015

(en millions d'euros)

2013		2014		2015	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
36,7	26,1	34,7	22,9	24	16,9

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

Malgré une diminution des crédits qui a pu limiter l'ampleur des effets de ce dispositif, le bilan 2015 montre que le dispositif de la PAT n'a rien perdu de sa pertinence au regard de ses quatre principaux objectifs, à savoir le soutien à la création d'emplois durables et aux projets d'investissements dans les territoires fragiles, la captation des projets d'investissement internationalement mobiles et l'aménagement du territoire.

En 2015, la PAT a ainsi permis la création ou le maintien de près de 7 000 emplois et aurait ⁽¹⁾, de façon indirecte, soutenu la création ou le maintien de 21 000 emplois auprès des sous-traitants et prestataires locaux.

Les 25,2 millions d'euros consacrés à la PAT ont permis de mobiliser 475 millions d'euros d'investissements, de la part des entreprises bénéficiaires, ce qui correspond à un effet de levier de 1 pour 19 sur les investissements visant la modernisation de l'appareil productif industriel français. En outre, selon le CGET, l'octroi d'une PAT a un effet incitatif pour les PME : sans aide, dans la majorité des cas, l'entreprise n'aurait pas investi ou aurait retardé sa décision d'investir, au risque de menacer sa compétitivité et sa pérennité.

(1) Selon la méthodologie du cabinet Alcimed, un emploi direct soutenu permet de soutenir trois emplois indirects dans certains secteurs.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES PAT EN 2014 ET 2015

	Nombre de dossiers				Somme des PAT (en millions d'euros)				Emplois soutenus								Investissements soutenus (en millions d'euros)			
									total				dont emplois créés							
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Normandie	6	3	7 %	8 %	2,4	6,2	7 %	25 %	1 623	1 621	7 %	23 %	583	764	10 %	26 %	76,9	88,8	6 %	19 %
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	17	8	20 %	21 %	8,1	4,4	23 %	18 %	6 998	902	30 %	13 %	1 058	506	19 %	17 %	426,5	126,4	32 %	27 %
Auvergne-Rhône-Alpes	10	4	12 %	11 %	4,3	2,9	12 %	11 %	2 281	911	10 %	13 %	770	262	14 %	9 %	129,8	28,1	10 %	6 %
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	8	6	10 %	16 %	4,9	2,6	14 %	10 %	3 000	653	13 %	9 %	536	257	10 %	9 %	139,1	53,2	10 %	11 %
Bourgogne-Franche-Comté	7	4	8 %	11 %	2,8	2,1	8 %	8 %	1 477	402	6 %	6 %	496	311	9 %	11 %	97,1	30,3	7 %	6 %
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	9	3	11 %	8 %	4,3	1,6	12 %	6 %	3 094	199	13 %	3 %	988	149	18 %	5 %	152,9	36,5	11 %	8 %
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	2	3	2 %	8 %	0,7	1,5	2 %	6 %	1 121	824	5 %	12 %	52	130	1 %	4 %	34,4	34,4	3 %	7 %
Île-de-France		1		3 %		1,4		5 %		210		3 %		190		7 %		5		1 %
Pays de la Loire	3	2	4 %	5 %	0,7	1,1	2 %	4 %	727	201	3 %	3 %	137	80	2 %	3 %	27,6	24,2	2 %	5 %
Bretagne	9	2	11 %	5 %	2,5	0,8	7 %	3 %	1 862	763	8 %	11 %	523	150	9 %	5 %	157,2	41	12 %	9 %
PACA	11	1	13 %	3 %	2,8	0,4	8 %	2 %	1 022	281	4 %	4 %	477	66	8 %	2 %	93,2	3,5	7 %	1 %
Centre-Val de Loire	1	1	1 %	3 %	1	0,3	3 %	1 %	424	32	2 %	0 %	0	32	0 %	1 %	18,5	4,3	1 %	1 %
France	83	38	100 %	100 %	34,5	25,2	100 %	100 %	23 629	6 999	100 %	100 %	5 620	2 897	100 %	100 %	1 353,3	475,7	100 %	100 %

Source : Secrétariat général de la Commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA).

Le présent projet de loi de finances prévoit de consacrer à la PAT 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19 millions d'euros en crédits de paiement. Sur ces montants, 400 000 euros financeront des frais de fonctionnement consacrés à la réalisation d'expertises financières utilisées par la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités pour donner son avis sur les demandes de prime.

Pour la prime d'aménagement du territoire (PAT) elle-même, les autorisations d'engagement sont stables, mais les crédits de paiement diminuent de près de 5 millions d'euros par rapport à 2016. Cette diminution correspond aux annulations d'autorisations d'engagement intervenues en 2015 et 2016 sur ce dispositif. **Le Rapporteur spécial regrette la diminution des crédits consacrés à un dispositif précieux pour le maintien et le développement de l'activité dans les territoires ruraux.**

Ces crédits serviront à verser aux entreprises les sommes correspondant à l'avancement des dossiers des primes attribuées avant 2017, pour un montant estimé à 17 millions d'euros, et une avance au titre des dossiers sélectionnés en 2017, pour les entreprises qui en font la demande, pour un montant estimé à 1,5 million d'euros. Selon les explications figurant dans le projet annuel de performances, cette répartition correspond au constat selon lequel moins d'un cinquième des entreprises qui bénéficient d'une prime au cours d'un exercice sollicitent la même année le versement de l'avance facultative, dont le montant est plafonné à 40 % du montant total de l'aide allouée. Le nouveau régime de la PAT conditionne en outre désormais le versement de l'avance à la réalisation d'investissements, ce qui réduit mécaniquement le taux de versement sur les dossiers ouverts au cours de l'année.

b. Les engagements de l'État hors contrats de plan État-régions

i. Les pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité rassemblent, sur un territoire identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation.

Après deux premières phases de 2005 à 2008 puis de 2009 à 2012, une troisième phase des pôles de compétitivité a été lancée en 2013 pour la période 2013-2018. Cette troisième phase est davantage tournée vers les débouchés économiques et l'emploi ; les pôles de compétitivité doivent transformer les efforts collaboratifs des travaux de recherche et développement en produits, procédés et services innovants mis sur le marché.

Les crédits du programme 112 sont uniquement destinés à financer les structures de gouvernance et d'animation des pôles de compétitivité ; ils n'apportent pas de soutien à la recherche collaborative menée par les pôles.

La contribution de la mission *Politique des territoires* à l'effort de redressement des finances publiques s'est traduite par une réduction des crédits dédiés aux cellules d'animation des pôles en 2015 et 2016, qui se prolonge en 2017. Ces crédits baissent en effet de 350 000 euros par rapport à la loi de finances pour 2016, pour s'établir à 2,5 millions d'euros.

En 2016, le CGET a alloué des crédits à quinze pôles de compétitivité, pour un montant de 2,4 millions d'euros. Certains pôles ont, de leur propre initiative, demandé des montants de subvention inférieurs à ce qu'ils avaient reçu en 2015 afin de respecter au mieux l'objectif de se rapprocher des 50 % de financement privé. 160 962 euros ont en outre été utilisés pour cofinancer l'évaluation des pôles de compétitivité à mi-parcours de la phase 3⁽¹⁾.

ii. Le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires

Les nouvelles orientations stratégiques de la politique de défense, mises en œuvre par les lois de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 puis pour les années 2014 à 2019, ont rendu nécessaire une profonde réforme de l'outil de défense, qui s'accompagne de redéploiements d'implantations territoriales des armées. Or, l'implantation, parfois ancienne, d'unités militaires dans certains territoires représente une composante significative de la démographie et de l'activité économique locales. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé, en 2008, de mettre en place un plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires. Ce plan comportait un ensemble de mesures, à destination des collectivités et des entreprises, 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 ont pour l'essentiel été prolongées dans le cadre de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019.

• Les aides aux collectivités territoriales

L'aide directe aux territoires relève de deux supports partiellement financés par le programme 112 :

– les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) concernent les sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et qui connaissent une grande fragilité économique et démographique. Les sites les plus touchés bénéficient d'un appui structuré à travers un partenariat contractuel d'une durée de 3 ans, reconductible une fois pour 2 ans ;

– les plans locaux de redynamisation (PLR) concernent les sites ne bénéficiant pas d'un CRSD mais subissant néanmoins un impact significatif avec une perte nette d'au moins 50 emplois directs.

(1) Cette évaluation ne constitue pas une évaluation de la politique générale des pôles de compétitivité, mais un bilan intermédiaire de l'activité de chaque pôle.

D'autres mesures du plan à destination des collectivités ne relèvent pas du présent programme et ne sont pas gérées par le CGET :

– la création d'un fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) ⁽¹⁾, géré par la direction générale des collectivités locales, destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population induites par la restructuration de l'outil de défense ;

– la possibilité de cession à l'euro symbolique aux communes bénéficiant d'un CRSD des emprises libérées.

Les CRSD et PLR ont bénéficié sur la période 2009-2015 d'une enveloppe de 300 millions d'euros ⁽²⁾, dont les deux tiers sont financés par le Fonds pour les restructurations de la défense (FRED), qui relève de la mission *Défense*, et un tiers par le FNADT. Pour la période de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, le montant de l'enveloppe, dont la répartition entre FRED et FNADT reste inchangée, a été réduit à 150 millions d'euros.

Pour 2017, les crédits affectés sur le programme 112 à l'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires s'élèvent à 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement pour les CRSD et les PLR élaborés à la suite de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 se réduisent à 1,9 million d'euros (– 5 millions d'euros par rapport à 2016) et 9,9 millions d'euros en crédits de paiement (– 3,6 millions d'euros).

À l'inverse, s'agissant de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, le plan d'accompagnement monte en puissance, ce qui se traduit par une augmentation de 187 % des autorisations d'engagement et l'ouverture de 2,1 millions d'euros en crédits de paiement.

(1) Article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) pour l'outre-mer.

Situation d'avancement des contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et des plans locaux de redynamisation (PLR)

D'après les informations transmises au Rapporteur spécial par le CGET, au 1^{er} mars 2016, les vingt-cinq CRSD et trente PLR sur les trente-et-un prévus pour la période 2009-2014 avaient été signés, pour un montant total de dotation de l'État de 209,5 millions d'euros.

Plusieurs de ces contrats étant arrivés à échéance, seize CRSD et vingt-trois PLR restent en cours d'exécution en 2016. Dix CRSD et neuf PLR arriveront à échéance à la fin de l'année.

À ces contrats s'ajoutent les trois sites qui ont été ajoutés à la liste des CRSD pour 2014⁽¹⁾ ; la participation de l'État au financement de l'accompagnement de ces trois sites sera prise sur le solde des crédits disponibles au sein de l'enveloppe initiale de 300 millions d'euros pour la période 2009-2014.

Pour la période de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019, trois premiers CRSD ont été signés depuis août 2015⁽²⁾. Un quatrième est en cours de validation. **Il ne devrait pas y avoir d'autre CRSD signé, l'accroissement des effectifs du ministère de la défense ayant été annoncé, sans prévision de dissolution ou de réorganisation de régiments ou de bases aériennes.**

● Les aides aux entreprises

Parallèlement aux aides aux collectivités, le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires a prévu des dispositifs en faveur des entreprises :

– la mise en place d'exonérations fiscales et de cotisations sociales dans les zones de restructuration de défense (ZRD) en faveur des entreprises en création ou en extension, ainsi que d'un crédit d'impôt pour les micro-entreprises ;

– l'extension aux territoires fortement touchés par ces restructurations du périmètre des aides à finalité régionale (AFR), dans lesquelles des aides directes aux petites et moyennes entreprises sont autorisées par les règles européennes.

Pour la période 2014-2020, la France a choisi de constituer une réserve nationale de population de 0,36 % de l'enveloppe de 15,6 millions d'habitants octroyée par la Commission européenne pour les zones d'aides à finalité régionale, soit 233 757 habitants. Cette réserve peut être utilisée pour intégrer en cours de période des territoires au zonage AFR, en cas de sinistre économique d'une ampleur particulière, de façon à permettre des mesures d'accompagnement et de renforcement de l'attractivité.

Une première demande d'utilisation de la réserve AFR a été acceptée par la Commission en 2015. Elle concerne six communes métropolitaines affectées par les restructurations dans les zones d'emploi de Châlons-en-Champagne et de

(1) Châteaudun, Varennes-sur-Allier et Luxeuil-les-Bains.

(2) Châlons-en-Champagne, Dijon-Longvic et Creil.

Dijon-Longvic, qui perdent respectivement près de 1 000 et de 1 300 emplois directs de défense. Ces six communes ayant été intégrées au zonage AFR⁽¹⁾, il subsiste un reliquat de population éligible au zonage AFR de 172 207 habitants.

c. Business France

Business France est né le 1^{er} janvier 2015⁽²⁾ de la fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui bénéficiait d'une subvention versée par le programme 112, et d'UBIFRANCE, Agence française pour le développement international des entreprises. Elle est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'économie, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire.

L'agence Business France a pour missions de :

– favoriser le développement international des entreprises implantées en France et leurs exportations ;

– valoriser et promouvoir l'attractivité de la France, de ses entreprises et de ses territoires. Pour lutter contre la concentration des entreprises dans quelques métropoles dynamiques, Business France s'attache à promouvoir d'autres territoires, en les aidant à mieux mettre en valeur leurs atouts stratégiques ;

– proposer à l'État et mettre en œuvre une stratégie de communication et d'influence visant à développer l'image de la France à l'international.

Comme l'AFII précédemment, Business France est rattachée à titre principal au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*, dont la subvention pour 2017 s'élève à 98,1 millions d'euros. L'agence perçoit également une subvention de 6 millions d'euros du programme 112, en baisse de 5 % par rapport à la loi de finances pour 2016.

Cette subvention lui permet de couvrir ses dépenses de personnel et de fonctionnement, ainsi que des dépenses liées à son action de promotion de l'attractivité de la France à l'étranger et de prospection et d'accompagnement des investisseurs internationaux.

2. Les dispositifs en faveur de la redynamisation des territoires ruraux

L'action 2 *Développement solidaire et équilibré des territoires* regroupe les moyens du programme destinés aux politiques visant à assurer la cohésion sociale et territoriale et à favoriser un développement équilibré et durable des territoires. Pour 2017, il est prévu de la doter de 266,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 225 % par rapport à 2016) et de 133,9 millions

(1) Décret n° 2015-1391 du 30 octobre 2015 modifiant le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020.

(2) Ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux et d'UBIFRANCE, Agence française pour le développement international des entreprises et décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France.

d'euros en crédits de paiement, (+ 16 % par rapport à 2015). Elle représente 60 % des crédits du programme. Ses crédits sont à 87 % des transferts aux collectivités territoriales.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES SOUS-ACTIONS DE L'ACTION 2 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

	LFI 2016		PLF 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CPER 2007-2014	0	47,8	0	24,5		- 49 %
CPER 2015-2020	75,9	28,9	93,2	50,4	+ 23 %	+ 74 %
FNADT hors CPER (engagements antérieurs)	0	10,2	0	6		- 41 %
FNADT hors CPER (programmations nouvelles)	3,4	0,5	3	0,5	- 12 %	- 12 %
Pôles d'excellence rurale	0	16,6	0	15		- 10 %
Maisons de santé pluridisciplinaires	0	2	0	2		
Maisons de services au public	5,2	5,2	6	6	+ 16 %	+ 16 %
Accessibilité des services – animation nationale	1	1	1,3	1,3	+ 29 %	+ 29 %
Accessibilité des services – Diagnostics des schémas départementaux	1	1,5	0,6	1	- 43 %	- 33 %
Subventions partenaires CGET	0,5	0,5	0,9	0,9	+ 108 %	+ 108 %
Centres bourgs	0	6	0	3,5		- 41 %
Contrats de ruralité	0	0	161,8	22,8		

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Outre les contrats de ruralité et les CPER 2015-2020, l'augmentation des crédits de l'action concerne les maisons de services au public (MSAP) et, pour un montant qui reste modeste (936 000 euros), les subventions aux organismes œuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Les crédits d'intervention du FNADT hors CPER ainsi que ceux qui sont consacrés aux pôles d'excellence rurale et à la revitalisation des centres-bourgs sont en revanche en diminution.

a. Les pôles d'excellence rurale

La deuxième génération de pôles d'excellence rurale, initiée en novembre 2009, a été axée sur le développement économique, l'emploi et le développement de l'offre de services à la population. 260 pôles ont été labellisés, sur les thématiques des filières agricoles et forestières, de l'amélioration des services à la population et de la valorisation des atouts des territoires ruraux.

Pour l'année 2017, dernière année de financement de ce dispositif, les crédits de paiement s'élèvent à 15 millions d'euros, contre 16,6 millions d'euros en 2016. Ils permettront de payer les subventions attribuées entre 2011 et 2013.

b. Les maisons de services au public (MSAP)

Le présent projet de loi de finances prévoit 7,93 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 7,2 millions d'euros en 2016) et 8,3 millions d'euros en crédits de paiement (contre 7,7 millions d'euros en 2016) pour l'amélioration de l'accès à un socle essentiel de services à la population, qui repose sur la création de maisons de service au public.

Les maisons de services au public ont été créées pour répondre aux besoins des citoyens éloignés des opérateurs publics, notamment en zones rurales et périurbaines. Elles réunissent des opérateurs nationaux (Pôle Emploi, les caisses d'allocation familiale, d'assurance maladie, de retraite, de mutualité sociale agricole, La Poste, GrDF, etc) et locaux, marchands et non marchands, qui dispensent leurs services dans ces sites partagés et accompagnent les usagers dans leurs démarches de la vie quotidienne.

Les MSAP existantes regroupent en moyenne quatre opérateurs nationaux et neuf opérateurs. Elles interviennent principalement dans les domaines de l'emploi, des prestations sociales, du logement, de la mobilité et de l'accès au droit, avec un budget de fonctionnement annuel moyen de 48 000 euros.

Plus de la moitié d'entre elles sont aussi des espaces publics numériques qui permettent à nos concitoyens de s'initier à l'usage d'internet et d'accéder aux services en ligne des opérateurs, de plus en plus indispensables.

Lors du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, le Gouvernement avait décidé d'accélérer le déploiement des 1 000 maisons de services au public par deux moyens :

– la mise en place d'un partenariat avec La Poste, qui a proposé une liste de bureaux susceptibles d'accueillir des MSAP en zones rurales ou de montagne ;

– la mise en place d'un fonds interopérateurs⁽¹⁾ permettant de réduire la charge de fonctionnement pour les collectivités. **Le Rapporteur spécial a souligné l'an dernier que le coût pour les communes constituait un frein au développement de ces maisons, indispensables au maintien d'une certaine égalité d'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire.**

Au 11 août 2016, 614 maisons de service au public étaient en activité, dont 159 dans des bureaux de poste. Selon le groupe La Poste, le nombre de MSAP installées dans des bureaux de poste pourrait atteindre 500 d'ici la fin de l'année,

(1) Les opérateurs participant sont les suivants : Groupe La Poste, Pôle Emploi, Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, Caisse nationale d'assurance vieillesse, GrDF.

ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de 1 000 MSAP fixé par le Gouvernement. **Le Rapporteur spécial estime que le nombre de MSAP ouvertes ne doit pas être une fin en soi, il faut veiller à ne pas ouvrir des maisons « au rabais » avec une qualité et une diversité de services insuffisantes. Pour que la population s'approprie ces maisons, et qu'elles fonctionnent correctement, les préfets doivent veiller à ce qu'un nombre suffisant d'opérateurs participent et que ceux-ci assurent une présence physique régulière.**

La procédure de financement a été simplifiée en 2015 : toute structure labellisée par le préfet, d'après un cahier des charges élaboré par le CGET, peut demander une prise en charge par l'État de 25 % de son budget annuel de fonctionnement, dans une fourchette comprise entre 10 000 et 17 500 euros. En 2015, 361 maisons ont ainsi bénéficié d'un financement du FNADT, contre 184 en 2014. Le montant moyen s'est élevé à 12 569 euros par site.

Ce modèle de financement répond à un double objectif :

– inciter des espaces mutualisés de services au public à demander la labellisation auprès des préfetures ;

– renforcer le réseau existant en participant davantage au financement des petites structures, tout en incitant les MSAP plus importantes à trouver d'autres sources de financement.

L'année 2016 s'est caractérisée par la mise en place du fonds inter-opérateurs annoncé en 2015. Depuis le 1^{er} janvier, grâce à ce fonds doté de 20 millions d'euros pour 3 ans qui complète l'effort de l'État (21 millions d'euros pour le triennal 2016-2018), la prise en charge passe à 50 % du budget de fonctionnement, avec un plafond à 35 000 euros.

Pour les maisons hébergées par La Poste, le modèle de financement est basé sur un montant forfaitaire de 32 000 euros par bureau, pris en charge :

– pour 8 000 euros (25 %) par l'État, à travers une augmentation du taux d'abattement fiscal sur la contribution économique territoriale ;

– pour 8 000 euros (25 %) par le fonds inter-opérateurs ;

– pour 16 000 euros (50 %) par la mobilisation du fonds territorial de péréquation postale.

Les crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, contre 5,2 millions d'euros en 2016, pour le financement de la part incombant à l'État dans le financement des maisons de services au public autres que celles installées dans les bureaux de poste.

1,325 million d'euros sont en outre consacrés à la cellule d'animation nationale de ce dispositif. Enfin, 600 000 euros en autorisations d'engagement et

978 000 euros en crédits de paiement sont prévus pour le financement des diagnostics territoriaux préalables à l'élaboration des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public prévu à l'article 98 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

c. Les maisons de santé pluridisciplinaires

Lancé en 2011, le plan de développement des maisons de santé en milieu rural vise à regrouper plusieurs professionnels de santé dans des locaux uniques. Elles constituent une réponse à la fois aux besoins des habitants des zones rurales, mais aussi à l'évolution des modes d'exercice souhaitée par de nombreux professionnels. Elles renforcent ainsi l'attractivité des territoires pour les professionnels de santé et contribuent à améliorer le suivi médical de la population.

En complément d'autres financements apportés par les collectivités territoriales et les fonds européens, le programme 112 a disposé de financements, sur la période 2011-2013, pour le lancement de 300 maisons de santé pluridisciplinaires. Les crédits prévus pour 2017 (2 millions d'euros en crédits de paiement) serviront à payer une partie des engagements ouverts sur la période 2011-2013.

On comptait, à la fin du mois de juin 2016, près de 800 maisons de santé pluri-professionnelles en fonctionnement. Elles regroupent en moyenne six médecins, dont quatre généralistes, et neuf auxiliaires médicaux. Les objectifs d'ouverture pour les prochaines années ont été réévalués, avec une cible de 1 200 maisons à la fin de l'année 2017 (on dénombrait fin mars 2016 382 projets de maisons) et 1 400 à la fin de l'année 2018.

La lutte contre les déserts médicaux passe aussi par les contrats d'engagement de service public, qui permettent aux jeunes en formation (médecins ou dentistes) de bénéficier d'une bourse d'étude de 1 200 euros par mois⁽¹⁾, en contrepartie de leur installation dans un territoire manquant de professionnels. 1 771 contrats ayant déjà été signés, l'objectif a été réajusté à 2 550 contrats pour 2017-2018.

d. La revitalisation des centres-bourgs

Le gouvernement a lancé en 2014 un programme expérimental visant à conforter la présence de centres-bourgs animés dans les campagnes et les zones périurbaines, indispensables à un maillage équilibré du territoire. Ce programme a plusieurs dimensions. Il vise notamment à dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains, améliorer le cadre de vie des populations en offrant, notamment, des logements de qualité et un meilleur accès aux services de

(1) Ce dispositif n'est pas financé par le programme 112.

proximité et accompagner la transition écologique des territoires et limiter l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain.

Parmi les 302 centres-bourgs identifiés par les préfets comme éligibles à ce dispositif, 54 ont été sélectionnés pour participer à l'expérimentation.

Le CGET pilote avec l'Agence nationale de l'habitat (Anah) cette expérimentation, qui vise avant tout à donner aux collectivités territoriales des outils pour agir sur la revitalisation des centres-bourgs.

L'expérimentation a été dotée d'une enveloppe de 230 millions d'euros sur six ans, dont seulement 15 millions d'euros du FNADT (autorisations d'engagement ouvertes en 2014) pour le financement de l'ingénierie nécessaire à la conception (études), à la mise en œuvre (chef de projet) et à l'évaluation des actions de revitalisation des centres-bourgs. Les crédits de paiement sont répartis sur trois ans.

L'expérimentation doit permettre de mesurer les résultats des actions menées sur la dynamique des territoires et d'en tirer des enseignements généraux pour adapter les politiques de revitalisation.

Le projet de revitalisation fait l'objet de deux conventions complémentaires :

– une première convention, d'une durée de 3 ans, pour les actions d'ingénierie cofinancées par le FNADT (soutien aux postes d'animateurs du projet de revitalisation, aux études, à la communication et à l'évaluation, ainsi qu'aux démarches de concertation avec la population). Au 31 décembre 2015, toutes les conventions ont été signées. **Sauf prorogation au cas par cas, elles devraient expirer au 31 décembre 2017 ;**

– une seconde convention, d'une durée de 6 ans, pour les cofinancements liés aux actions de revitalisation pilotées par l'Agence nationale de l'habitat (Anah). Au 10 août 2016, huit lauréats ont signé leur convention de revitalisation et sont entrés en phase opérationnelle ; 80 % des conventions de revitalisation devraient être signées d'ici la fin de l'année.

Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2016, il avait été indiqué au Rapporteur spécial que tous les contrats de revitalisation et d'ingénierie devaient être signés au premier semestre 2016, ce qui est loin d'être le cas. Leur intégration dans les contrats de plan des régions concernées est désormais envisagée pour le premier semestre 2017.

Deux ans après leur sélection, seuls huit des cinquante-quatre lauréats sont entrés en phase opérationnelle. Pour le Rapporteur spécial, ces délais montrent la nécessité d'accompagner les petites communes en matière d'ingénierie. Elles n'ont pas en leur sein les ressources nécessaires au montage de projets parfois compliqués.

Dans le cadre du comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, le Gouvernement a par ailleurs annoncé la mobilisation de 300 millions d'euros du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) pour accompagner le développement des bourgs-centres et des villes de moins de 50 000 habitants. Une enveloppe de crédits a été notifiée à chaque préfet de région qui a déterminé, en partenariat avec les collectivités territoriales, la liste des territoires éligibles.

Ces territoires ont été déterminés sur la base de leurs caractéristiques socio-économiques et d'un projet stratégique de développement territorial, chaque territoire ciblant plusieurs thématiques d'intervention parmi une liste prédéfinie pour justifier de la transversalité de son projet. Parmi ces thématiques figurent notamment la mobilité au quotidien, l'accès à la santé, la redynamisation du petit commerce, la construction et la rénovation de logements et l'accès aux services au public de proximité. Le projet doit impérativement être présenté par la commune concernée et l'intercommunalité dont elle est membre.

La revitalisation des centres-bourgs constituera l'un des six volets autour desquels chaque contrat de ruralité devra s'articuler (*cf. supra*).

D. LES MOYENS DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

● L'action 4 *Instruments de pilotage et d'étude* regroupe les moyens de personnel, de fonctionnement, de prospective et d'études du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), au bénéfice du présent programme et du programme *Politique de la ville*. Elle comprend également les crédits destinés à l'assistance technique des programmes européens de cohésion économique et sociale et au soutien aux programmes de coopération territoriale européenne.

La création du CGET par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 visait à rationaliser la mise en œuvre de la politique d'égalité des territoires. L'évolution de l'enveloppe budgétaire consacrée à son fonctionnement montre que des économies significatives ont été réalisées.

En 2017, l'action 4 sera dotée de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 19 % par rapport à 2016) et de 37,5 millions d'euros en crédits de paiement (– 13 % par rapport à 2016).

● Au sein de ces crédits, **21 millions d'euros seront destinés aux dépenses de personnel du CGET. Les crédits de titre 2 diminueront ainsi de 8,6 % par rapport à 2016, après avoir déjà baissé de 1,7 % entre 2015 et 2016.**

Le schéma d'emplois du programme 112 prévoit la suppression de 3 ETPT. La baisse concernera prioritairement les emplois de catégorie A +.

Toutefois, malgré le schéma d'emplois, le plafond d'emplois s'établira à 283 ETPT en 2017, contre un plafond autorisé pour 2016 à 279 ETPT. Cette augmentation résulte de transferts et de corrections techniques.

- Les crédits de l'action 4 permettent également de couvrir les dépenses de fonctionnement du CGET et celles liées à son activité, qu'elle soit réalisée par son administration centrale ou par son réseau de commissariats à l'aménagement des massifs montagneux. Grâce aux efforts de mutualisation des moyens, de rationalisation constante de l'organisation de la structure et de la tenue de dialogues de gestion internes, **les crédits destinés au fonctionnement du CGET continuent de diminuer. Ils s'élèveront à 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 32 % par rapport à 2016) et à 11 millions d'euros en crédits de paiement (– 13 %).**

Ces crédits intègrent les dépenses immobilières (2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,5 millions d'euros en crédits de paiement), les dépenses de fonctionnement courant du CGET (4 millions d'euros), les dépenses d'études et d'évaluations (2 millions d'euros) et les dépenses de fonctionnement des commissariats à l'aménagement des massifs (500 000 euros).

Ils prennent en compte le coût du prochain déménagement du CGET, prévu pour fin 2017, dans le cadre du regroupement des services du Premier ministre sur le site Ségur-Fontenoy. 200 000 euros sont prévus pour les frais de déménagement et 800 000 euros pour les frais de remise en état des locaux. Malgré cette augmentation ponctuelle des dépenses, le projet de déménagement devrait permettre à terme de réaliser des économies en matière de dépenses immobilières (loyer, charges, entretien, énergie et fluides).

- Enfin, l'enveloppe budgétaire de l'action 4 prévoit 5,6 millions d'euros de crédits d'intervention pour 2017, contre 7,8 millions d'euros en 2016. Ces dépenses couvrent principalement les coûts relatifs au système d'information Synergie relatif à la gestion et au suivi des fonds européens pour la génération 2014-2020.

Le Rapporteur spécial considère que le CGET a largement pris sa part dans l'effort de redressement des finances publiques. Des économies pourront découler du regroupement des services du Premier ministre, mais il paraît difficile d'aller plus loin en matière de dépenses de personnel et de fonctionnement sans mettre en péril l'efficacité de l'action du CGET, que le Rapporteur spécial souhaite saluer.

II. LE PLAN « *FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT* »

A. LES OBJECTIFS ET LE FINANCEMENT DU PLAN

L'accès au très haut débit représente un enjeu majeur pour l'équilibre des territoires, la qualité de vie des populations et la compétitivité des entreprises. Il est une condition du développement du télétravail, que le Rapporteur spécial considère comme un levier efficace pour le développement des territoires ruraux. À cet égard, il regrette la lenteur avec laquelle le plan de déploiement du télétravail annoncé par le Gouvernement l'an dernier se met en place.

Le plan *France Très haut débit*, présenté en février 2013, vise à organiser, avec les collectivités territoriales et les opérateurs, la couverture intégrale de la France en très haut débit d'ici 2022, avec un objectif intermédiaire de couverture de 50 % des foyers pour 2017. Il a été complété en 2016 par un volet relatif à l'amélioration de la couverture en téléphonie mobile.

L'objectif à long terme est le déploiement de réseaux en fibre optique de bout en bout (fibre optique jusqu'à l'abonné ou FttH pour Fiber to the Home) sur tout le territoire, sous réserve de situations exceptionnelles. Pour la couverture intégrale du territoire en très haut débit (débit pic descendant supérieur ou égale à 30 Mbit/s) d'ici 2022, le plan s'appuie toutefois sur l'ensemble des technologies capables d'apporter du très haut débit : les réseaux FttH, mais aussi les réseaux cuivre et câble modernisés et les futurs réseaux hertziens terrestres et satellitaires.

La mise en œuvre du plan *France Très haut débit* mobilise plus de 20 milliards d'euros sur dix ans, répartis entre les opérateurs privés, les collectivités territoriales et l'État. Il divise le territoire en deux zones :

– dans les zones d'initiative privée, qui concernent les territoires les plus denses, les opérateurs déploient des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) dans le cadre de conventions signées avec les collectivités territoriales et l'État. Ces zones concernent près de 3 600 communes, représentant 55 % des logements et locaux à usage professionnel et 10 % du territoire. La couverture de ces zones représente un investissement de 6 à 7 milliards d'euros ;

– sur le reste du territoire, des réseaux publics sont déployés par les collectivités territoriales. Ces réseaux d'initiative publique (RIP), propriétés des collectivités territoriales, nécessitent un investissement de 13 à 14 milliards d'euros. La moitié sera financée par les recettes d'exploitation et le cofinancement des opérateurs, l'autre moitié par les pouvoirs publics (collectivités territoriales, État et Europe). La participation de l'État s'élèvera à environ 3 milliards d'euros d'ici 2022, soit près de la moitié du financement public.

Le processus d'attribution des financements de l'État s'effectue en deux phases successives pour permettre aux collectivités de savoir au plus tôt si elles peuvent bénéficier du soutien de l'État :

– un accord préalable de principe du Premier ministre, qui permet à la collectivité d'obtenir une indication sur le niveau de financement de l'État et les conditions d'attribution de celui-ci ;

– une décision de financement, qui se traduit par la signature d'une convention entre la Caisse des dépôts et consignations et la collectivité.

En pratique, un délai compris entre six mois et deux ans sépare l'accord préalable de principe de la signature de la convention.

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PLAN

1. Cent départements et collectivités engagés dans le plan France Très haut débit

Pour ce qui concerne les projets des collectivités territoriales, 91 dossiers, de demande de subvention, représentant 100 départements et collectivités d'outre-mer, ont été déposés auprès de l'État. Parmi ces dossiers, 50 bénéficient d'une décision d'accord préalable du Premier ministre, pour un montant total de 2,18 milliards d'euros. Sur ces 50 dossiers, 20 bénéficient d'une décision de financement (pour 376 millions d'euros au total), dont 11 ont déjà fait l'objet de premiers décaissements de la part de l'État, pour un montant total de 71,8 millions d'euros, correspondant au rythme de réalisation de l'investissement.

Les versements de subventions ont lieu sur la base des éléments de réseau déployés par le porteur de projet, et uniquement pour les porteurs de projets bénéficiant d'une décision de financement et ayant signé une convention avec la Caisse des dépôts, ce qui explique l'écart important entre les montants décaissés et les montants engagés.

2. Une progression constante de la couverture en très haut débit fixe

Selon les chiffres publiés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) dans son observatoire des marchés électroniques en septembre 2016, le déploiement du très haut débit fixe poursuit sa progression, principalement grâce au déploiement de la fibre optique.

Au 30 juin 2016, l'Arcep dénombrait environ 15,1 millions (+ 8 % en un an) de logements et locaux à usage professionnel éligibles au très haut débit fixe, dont 9,3 millions en dehors des zones très denses. Ce nombre recouvre les offres à très haut débit sur des réseaux en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), les offres à très haut débit sur des réseaux avec une partie terminale en câble coaxial, ainsi que les offres à très haut débit sur le réseau de cuivre fondées sur la technologie

VDSL2, lorsque l'abonné est situé suffisamment près de l'équipement de l'opérateur pour bénéficier d'un débit égal ou supérieur à 30 Mbit/s. Si l'on se limite aux offres permettant un débit supérieur ou égal à 100 Mbit/s, le nombre de locaux éligibles tombe à 10,3 millions, mais il augmente de 20 % en un an.

Si les réseaux à terminaison de câble coaxial continuent d'alimenter plus de prises très haut débit (près de 9 millions) que la fibre optique (6,5 millions), leur nombre stagne, alors que **le nombre de locaux éligibles aux offres à très haut débit en fibre optique jusqu'à l'abonné a augmenté de 38 % en un an, et de 9 % en un trimestre.** Parmi les 6,5 millions de prises concernées, 2,7 millions sont situées en dehors des zones très denses et 919 000 éligibles grâce aux réseaux d'initiative publique.

L'intervention des collectivités territoriales est primordiale pour permettre le déploiement de la fibre optique dans les zones les moins denses du territoire et prévenir l'apparition d'une fracture numérique. À terme, près de la moitié des logements couverts par les réseaux à très haut débit en fibre optique le seront par un réseau d'initiative publique. **En un an, le nombre de prises raccordées par un réseau d'initiative publique situé dans les zones les moins denses a augmenté de 39 % et atteint 677 000.**

Le tableau suivant présente la répartition des prises en fonction de leur localisation géographique et de l'origine des financements, ainsi que de leur taux de mutualisation (proportion des prises sur lesquelles au moins deux opérateurs sont présents) :

NOMBRE DE PRISES FTTH AU DEUXIÈME TRIMESTRE 2016 ET TAUX DE MUTUALISATION

Nombre de prises (taux de mutualisation)	Zones très denses	Zones moins denses	Total
Initiative privée	3 538 000 (68 %)	2 065 000 (59 %)	5 603 000 (65 %)
Initiative publique	242 000 (61 %)	677 000 (23 %)	919 000 (28 %)
Total	3 780 000 (67 %)	2 742 000 (49 %)	6 522 000 (60 %)

Source : ARCEP, observatoire des marchés des communications électroniques, 8 septembre 2016.

Le taux de mutualisation sur les réseaux d'initiative publique dans les zones les moins denses n'est que de 23 %, ce qui signifie que plus des trois quarts des lignes raccordées par un RIP ne bénéficient pas de plusieurs opérateurs et échappent à la concurrence. La commercialisation de leurs services sur les réseaux d'initiative publique par les fournisseurs d'accès à internet nationaux est un enjeu majeur pour les prochaines années, même si des fournisseurs d'accès alternatifs, moins connus du grand public, peuvent contribuer à la réussite commerciale de ces réseaux. La mise en place du statut de « zone fibrée » prévu à l'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques devrait permettre, par des incitations tarifaires, de favoriser la migration des accès des

opérateurs depuis le réseau en cuivre vers les réseaux en fibre optique déployés dans le cadre des réseaux d’initiative publique. **Le Rapporteur spécial invite par conséquent le Gouvernement à publier rapidement le décret en Conseil d’État nécessaire à la mise en place de ces zones.**

Le nombre d’abonnements au très haut débit était évalué à 4,8 millions à la fin du deuxième trimestre 2016 (+ 30 % en un an), dont 1,8 million d’abonnements FttH (+ 53 % en un an).

3. Une couverture mobile des territoires ruraux à améliorer

Un programme de résorption des zones blanches ⁽¹⁾ de téléphonie mobile, lancé en 2003 et modifié en 2008, a concerné plus 3 310 centres-bourgs. Ce programme est actuellement en cours d’achèvement, puisque moins d’une vingtaine de communes reste à couvrir. **Toutefois, de nombreux territoires rencontrent encore des difficultés, soit en raison d’absence totale de couverture, soit en raison de sa mauvaise qualité, alors que la couverture mobile est un enjeu essentiel pour le développement des zones rurales.**

À l’occasion des comités interministériels aux ruralités qui se sont tenus en 2015 et 2016, plusieurs mesures ont été annoncées, notamment, l’extension du programme de couverture des centres-bourgs, l’ouverture d’un guichet destiné à apporter des solutions à 1 300 sites hors des centres-bourgs présentant des besoins spécifiques ou stratégiques ⁽²⁾ et l’augmentation des capacités satellitaires, d’ici 2018, pour répondre aux besoins de connexions des territoires les plus enclavés.

Les obligations des opérateurs ont été renforcées par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques.

• S’agissant de la **couverture des communes du programme « zones blanches centres-bourgs »**, les opérateurs sont tenus d’apporter, grâce à un réseau mutualisé, une couverture de base (voix et internet mobile) dans un certain nombre de centres-bourgs qui ont été identifiés par l’État comme absolument non couverts. 268 communes supplémentaires ont été identifiées à la suite de campagnes de mesures complémentaires réalisées entre l’automne 2015 et le printemps 2016 et une dernière campagne de recensement a lieu au dernier trimestre 2016. Le nombre de centres-bourgs concernés par ce programme représente environ 1 % de la population.

Les opérateurs sont tenus d’apporter un service voix et SMS sur ces centres-bourgs d’ici le 31 décembre 2016, et un service haut débit (3G) d’ici le 30 juin 2017, et dans tous les cas au plus tard six mois après la mise à disposition du pylône par les pouvoirs publics. **Compte tenu des attentes fortes de la**

(1) Communes ne disposant d’aucun service de téléphonie mobile.

(2) Le financement de ce dispositif sera assuré à hauteur de 50 % par l’État, avec un plafond de 50 000 euros par site, porté à 75 000 euros pour les sites situés en zone de montagne.

population et des acteurs locaux, le Rapporteur spécial estime qu'il ne faut annoncer des échéances que si l'on est certain de pouvoir les respecter.

30 millions d'euros de crédits ont été débloqués pour permettre la prise en charge par l'État de l'intégralité des coûts de construction de ces pylônes ; ne reste à la charge des collectivités territoriales que la mise à disposition des terrains viabilisés. Pour l'exécution des travaux, deux procédures ont été proposées aux collectivités :

– la première consiste à permettre aux collectivités locales qui le souhaitent d'assurer elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage de la construction des points hauts. À cette fin, un appel à projets a été lancé au second trimestre 2016 qui a permis de sélectionner 149 communes (dont 36 situées en zone de montagne). Ces projets seront financés par l'État à hauteur de 100 000 euros par pylône (jusqu'à 130 000 euros pour les sites situés en zone de montagne), soit un montant total pour ces communes de 14 millions d'euros ;

– pour les autres communes la construction du pylône sera assurée par une maîtrise d'œuvre nationale.

Le rapporteur spécial tient à souligner que la couverture des zones blanches est certes indispensable, mais que, leur définition étant excessivement restrictive, les problèmes de couverture en téléphonie mobile concernent des zones malheureusement beaucoup plus étendues.

• S'agissant du très haut débit (4G), les obligations des opérateurs, imposées par l'Arcep lors des attributions de fréquences 4G, prévoient spécifiquement la couverture d'une **zone peu dense** (22 500 communes rurales, représentant 18 % de la population mais 63 % du territoire). Les opérateurs titulaires de fréquences 4G en bande 800 MHz (Orange, Bouygues Telecom et SFR) sont chacun tenus de couvrir, d'ici le 17 janvier 2017, 40 % de la population de cette zone peu dense. N'ayant pas de fréquence en bande 800 MHz, Free Mobile n'est pas soumis à cette obligation. Il est en revanche tenu de couvrir 50 % de la population de cette même zone en 4G d'ici le 17 janvier 2022, en bande 700 MHz.

• Selon les informations communiquées par l'Arcep, les centres-bourgs du programme sont couverts à 91 % pour les services voix et SMS. La majorité des centres-bourgs restants est en attente de la construction d'un pylône par les pouvoirs publics.

Toutefois, les déploiements des opérateurs sont attendus dans d'autres centres-bourgs, présents dans le programme depuis plusieurs années. En juillet dernier l'Arcep a sanctionné deux opérateurs pour non-respect de l'échéance de la mise en demeure qui leur avait été faite de déployer la 2G dans certains centres-bourgs avant le 1^{er} janvier 2016. **Le Rapporteur spécial constate que les opérateurs montrent peu d'intérêt pour la couverture des zones peu denses, moins rentables. L'application de sanctions dissuasives est par conséquent nécessaire.**

Selon les déclarations des opérateurs, la couverture en 3G progresse : elle est passée de 38 à 54 % des centres-bourgs du programme en 9 mois. Ils doivent toutefois accélérer les déploiements pour remplir leurs obligations d'ici le 30 juin 2017. Pour ce qui concerne la 4G, environ 18 % de la population des zones peu denses seraient couverts.

C. LE FINANCEMENT DU PLAN POUR 2017

Le programme 343 *Plan France Très haut débit*, qui est rattaché à la mission *Économie*, a été créé dans le projet de loi de finances pour 2015. Il a alors été doté de 1,412 milliard d'euros en autorisations d'engagement.

Jusqu'en 2014, le plan *France Très haut débit* a été financé sur les autorisations d'engagement disponibles sur le fonds national pour la société numérique (FSN), à hauteur de 900 millions d'euros, gérés par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir.

Les montants cumulés des projets éligibles à un accord préalable de principe entre 2012 et 2014 ayant dépassé l'enveloppe initialement disponible, la création du programme 343 et l'ouverture d'autorisations d'engagement complémentaires ont eu pour objet de permettre la poursuite de la mise en œuvre du plan *France Très haut débit* pour sa partie « réseaux d'initiative publique ».

Le projet de loi de finances pour 2017 poursuit l'inscription de ces autorisations d'engagement, avec 409,5 millions d'euros supplémentaires, alors que le triennal 2015-2017 n'en prévoyait que 150 millions. Depuis 2015, ce sont désormais 2 009,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement qui ont été ouvertes sur le programme 343. Ce montant devrait s'élever à environ 2,4 milliards d'euros en 2022, soit le montant prévisionnel de la part de financement de l'État au plan *France Très haut débit* (3,3 milliards d'euros) minoré des crédits du FSN.

L'augmentation des autorisations d'engagement par rapport au triennal s'explique d'une part par l'accélération du déploiement du plan *France Très haut débit* et d'autre part par le financement sur les crédits du FSN du programme de couverture des zones blanches de téléphonie mobile.

L'accélération du déploiement du très haut débit a conduit à accélérer l'instruction des projets de RIP, augmentant la prévision des engagements de 235 millions d'euros pour 2017.

Parallèlement, des décisions de financement sur les crédits du FSN ont réduit le montant des autorisations d'engagement pouvant être consacrées aux réseaux d'initiative publique par le FSN, rendant nécessaire l'ouverture d'autorisations d'engagement supplémentaires sur le programme 343 :

– les actions sur la couverture de zones non couvertes en haut et très haut débit mobile, pour des montants de 49 millions d’euros en 2016 et 23 millions d’euros en 2017 ;

– les frais de fonctionnement liés à la mise en œuvre du plan (frais de fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, frais d’évaluation, expérimentations et études externes) ;

– les dépenses réalisées au titre du programme « écoles connectées ».

Conformément aux prévisions du triennal 2015-2017, aucune ouverture de crédits de paiement n’est prévue pour 2017, du fait, d’une part, de la disponibilité des crédits du FSN et, d’autre part, des délais importants entre la consommation des autorisations d’engagement et les besoins de crédits de paiement. Les projets concernés sont en effet pluriannuels et il y a un décalage de un ou deux ans entre l’accord de principe du Premier ministre et la décision de financement, qui requiert un dossier complet, avec l’accord entre la collectivité et son partenaire privé.

Les premiers crédits de paiement devraient être ouverts en 2018, pour 132 millions d’euros, puis 441,5 millions d’euros en 2019, pour les autorisations d’engagement ouvertes avant 2017.

III. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

A. PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE), créé en 2006 à titre expérimental et reconduit sans discontinuer depuis, se compose de quatre actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle et territorialisée, caractérisées par un enjeu territorial majeur et la nécessité de la coordination entre une pluralité d'acteurs, d'une part, et d'une rapidité d'action de l'État d'autre part (pour des raisons de santé publique ou de risque de contentieux avec l'Union européenne par exemple).

Il s'agit d'un programme unique au sein du budget de l'État, dont les règles de gestion dérogent aux principes prévus par la loi organique relative aux lois de finances. Il met à la disposition des préfets concernés une enveloppe budgétaire unique « fongibilisée » en provenance d'autres programmes, contribuant aux différentes actions. Le PITE offre à la fois une souplesse dans la gestion de l'enveloppe budgétaire dédiée à chaque action et une plus grande réactivité pour ajuster en cours d'année l'affectation des crédits aux priorités opérationnelles et à l'avancée des différentes mesures.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, le périmètre du programme n'a pas été modifié par rapport à la loi de finances pour 2016. Aucune nouvelle action n'a été créée. Il contient par conséquent toujours les quatre actions suivantes : l'action 2 *Eau-Agriculture en Bretagne*, l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse*, l'action 6 *Plan gouvernemental sur le Marais poitevin – Poitou-Charentes* et l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*.

L'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* est maintenue afin de permettre à l'État de poursuivre les actions d'amélioration de la qualité de l'eau. Le plan de lutte contre les algues vertes, fondé sur des chartes de territoire dans les huit baies « algues vertes », sera poursuivi. Il permet de financer le ramassage et le traitement des algues, ainsi que des projets de territoire préventifs, déclinés par des engagements individuels dans les exploitations agricoles, destinés à limiter les rejets d'azote et de phosphore dans l'environnement.

L'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse* se poursuit conformément à l'article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant de l'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La mise en œuvre du *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse*, initialement prévue sur une durée de 15 ans, a été prolongée de deux années supplémentaires afin de répondre à l'objectif de mise à niveau des équipements structurants de l'île. La date limite d'engagement est ainsi fixée à 2020 et la date limite de paiement à 2024.

L'action 6 *Plan gouvernemental sur le Marais poitevin – Poitou-Charentes*, démarrée en 2003, a été reconduite en 2017 et poursuit son objectif de favoriser une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du marais en préservant les milieux naturels et en valorisant de façon durable son territoire et son patrimoine. Comme les autres actions du PITE, elle a vocation à s'éteindre, mais le risque avéré de contentieux européen dans le cadre de l'application de la directive « oiseaux » a conduit à la maintenir.

Enfin, l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe* a été prolongée officiellement le 25 juillet 2014 avec l'adoption du plan Chlordécone III pour la période 2014-2020. Ce troisième plan vise non seulement à poursuivre les actions engagées pour protéger la population et à accompagner les professionnels les plus concernés, mais également à créer les conditions d'un développement durable de la qualité de vie.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Pour 2017, le programme *Interventions territoriales de l'État* est doté de 30,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30,3 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 40 % en autorisations d'engagement et de 17 % en crédits de paiement par rapport à la loi de finances pour 2016. Après avoir sensiblement baissé en 2016, ses crédits retrouvent un niveau proche de celui qui était le leur en loi de finances pour 2015.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 ENTRE 2016 ET 2017

(en euros)

AE	LFI 2016	PAP 2017	PAP 2017/ LFI 2016	PAP 2017/ LFI 2016
Action 2	5 146 979	8 000 000	+ 2 853 021	+ 55,43 %
Action 4	13 416 050	19 400 000	+ 5 983 950	+ 44,6 %
Action 6	1 441 551	1 400 000	- 41 551	- 2,88 %
Action 8	2 076 244	2 100 000	+ 23 756	+ 1,14 %
Total	22 080 824	30 900 000	+ 8 819 176	+ 39,94 %

CP	LFI 2016	PAP 2017	PAP 2017/ LFI 2016	PAP 2017/ LFI 2016
Action 2	4 960 792	7 000 000	+ 2 039 208	+ 41,11 %
Action 4	17 045 968	19 400 000	+ 2 354 032	+ 13,81 %
Action 6	1 823 939	1 800 000	- 23 939	- 1,31 %
Action 8	2 075 989	2 100 000	+ 24 011	+ 1,16 %
Total	25 906 688	30 300 000	+ 4 393 312	+ 16,96 %

Source : projet annuel de performances pour 2017.

Par rapport à la loi de finances pour 2016, c'est l'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* qui connaît la progression la plus forte (+ 55 % en autorisations d'engagement et + 41 % en crédits de paiement). Après avoir connu quelques retards en 2015, la mise en œuvre du plan a été relancée en 2016. Cependant, la dotation budgétaire pour 2016 n'a pas permis de prendre en charge l'ensemble des demandes, tant des agriculteurs pour les mesures agro-environnementales et climatiques, que des collectivités territoriales pour le ramassage des algues. Selon les informations fournies au Rapporteur spécial, cette situation fait planer un risque latent de contentieux devant le tribunal administratif, ce qui a conduit à une augmentation des crédits prévus pour 2017.

Les crédits de l'action 4 augmentent également fortement de 44 % en autorisations d'engagement et de 14 % en crédits de paiement. Cette augmentation a pour objet, d'une part, de faire face aux restes à payer à l'approche de la fin du PEI et, d'autre part, de mettre en place une mesure nouvelle en faveur des très petites entreprises.

Les crédits des actions 6 et 8 sont stables par rapport aux crédits prévus en 2016. Sur l'action 8, ils sont toutefois en-deçà de la maquette budgétaire validée en comité de pilotage interministériel, qui prévoyait une enveloppe de 2,4 millions d'euros. Pour ce qui concerne l'action 6, il faut noter que, selon les informations transmises au Rapporteur spécial, l'enveloppe prévue en 2016 n'a pas permis de financer tous les projets.

C. LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS

1. La qualité des eaux en Bretagne

L'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* a pour objectif de reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes nationales et européennes.

Elle représente 26 % des crédits du programme pour 2017, avec 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement.

L'action est articulée autour de quatre axes :

– inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement (1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,7 million d'euros en crédits de paiement) ;

– mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire (0,8 million d'euros) ;

– améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme (48 172 euros) ;

– lutter contre la prolifération des algues vertes en application du plan « algues vertes » (5,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,5 millions d'euros en crédits de paiement) ;

Depuis la levée, en 2010, du contentieux européen sur la qualité des eaux brutes, l'objectif principal de cette action est de réduire la prolifération des algues vertes ; c'est donc logiquement à ce dernier axe qu'est destinée la plus grande partie de l'augmentation des crédits prévue par rapport à 2016.

2017 constituera la première année de mise en œuvre du second plan algues vertes 2017-2021. Il comportera, comme le précédant, un volet curatif et un volet préventif.

Le volet curatif consiste à apporter un soutien aux communes pour le ramassage et le transport des algues vertes échouées. **Le soutien apporté aux communes sera augmenté en 2017 afin de mettre fin aux recours contentieux systématiques déposés par les collectivités.**

Le volet préventif a vocation à soutenir les huit chartes de territoires qui seront déposées d'ici la fin de l'année par les collectivités locales concernées après leur validation par l'ensemble des financeurs (État, agences de l'eau, conseils régional et départementaux). Ces projets encourageront une évolution des systèmes de production vers des systèmes adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates.

Comme le montre l'évolution de l'indicateur de performances mesurant la concentration moyenne en nitrates des cours d'eau des baies concernées par le plan algues vertes, le plan a permis de réaliser des progrès sur la qualité de l'eau. Ce taux était de 41 mg par litre en 2013, 38 mg par litre en 2014, 36,3 mg par litre en 2015 et devrait se réduire à 0,34 mg par litre en 2016. **Une action sur le long terme reste cependant nécessaire pour atteindre l'objectif de lutte contre la prolifération des algues vertes.**

2. Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse

Le programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse a été institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse pour « *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et pour résorber son déficit en équipements et services collectifs* ». Il constitue le volet économique et financier des accords de Matignon de 1999.

Après le recensement des besoins réalisé par l'État et la collectivité territoriale, l'enveloppe du PEI, fixée à 1,94 milliard d'euros, a été répartie en

quatre axes, en mettant particulièrement l'accent sur la nécessité d'améliorer les infrastructures de transports. Les quatre axes sont les suivants :

- mettre à niveau les réseaux et équipements collectifs de base (654 millions d'euros sur la durée du programme) ;
- renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (972 millions d'euros) ;
- résorber le déficit en services collectifs (314 millions d'euros) ;
- assistance à maîtrise d'ouvrage (0,05 million d'euros).

Au 31 août 2016, on dénombrait 519 opérations programmées dans le cadre du PEI, pour un montant de 1,49 milliard d'euros. La programmation se réalise donc au rythme soutenu de 100 millions d'euros de travaux par an en moyenne. Les principaux domaines soutenus jusqu'ici ont été les transports (650,5 millions d'euros), l'eau et l'assainissement (393,1 millions d'euros), la culture et le sport (124,8 millions d'euros), l'éducation (94,5 millions d'euros) et le développement urbain (81,7 millions d'euros).

Pour 2017, les crédits de l'action 4 représentent 63 % des crédits du programme *Interventions territoriales de l'État*. Ils s'élèvent à 19,4 millions d'euros. Outre une mesure nouvelle de financement des très petites entreprises, les priorités pour 2017 seront l'approvisionnement en eau et la lutte contre les inondations et le développement urbain d'Ajaccio et Bastia.

Grâce aux investissements réalisés dans le cadre du PEI pour améliorer la quantité et la qualité de l'eau disponible, le nombre de communes accusant un déficit en eau a été réduit de 50 % et le pourcentage de la population bénéficiant d'une eau de qualité sécurisée atteint désormais 90 % (contre moins de 80 % en 2002).

3. Le plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin

Le Marais poitevin est une zone humide d'une grande richesse écologique, qui se caractérise par la diversité des milieux naturels qui le composent et une agriculture dynamique. Devant une situation écologique dégradée, la France a été condamnée le 25 novembre 1999 par la Cour de Justice des communautés européennes pour mauvaise application de la directive n° 79/409 portant sur la protection des oiseaux.

En réaction, le gouvernement a mis en place en 2003, en partenariat avec les collectivités territoriales, le plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin. Depuis sa mise en œuvre, ce plan a permis d'éviter à la France des contentieux en matière de protection de la bio-diversité et de respect de l'environnement et de sauvegarder des surfaces en prairies. 90 % des prairies du Marais font aujourd'hui l'objet d'une contractualisation qui garantit la protection des espaces en herbe, mais également une amorce de reconversion. Les prairies du

Marais ont ainsi progressé de 4 % sur la période 2004-2013, alors que le recul sur le reste du territoire de l'ancienne région Poitou-Charentes était de l'ordre de 21 %. Le plan a en outre permis la reconquête du label « parc naturel régional ».

En juin 2013, la préfète de la région Poitou-Charentes a confié une mission conjointe au conseil général de l'environnement et du développement durable et au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux afin d'évaluer les résultats du plan, ainsi que les avancées qui découlent de la création de l'établissement public du Marais poitevin et les apports du programme *Interventions territoriales de l'État*.

La mission a dressé un bilan satisfaisant du plan d'action, qui a notamment permis l'adoption des trois schémas d'aménagement et des gestion des eaux de la Sèvre niortaise, du Lay et de la Vendée, l'harmonisation des règles et des pratiques sur le drainage, la mise en place d'un dispositif de mesures agroenvironnementales à l'échelle du territoire qui a permis de contractualiser 90 % des prairies du Marais et le classement Grand Site de France du site classé du Marais poitevin.

Cependant, l'engagement de l'État est toujours jugé nécessaire pour :

- la valorisation et le soutien à l'élevage extensif ;
- la protection des prairies du Marais poitevin ;
- la gestion des niveaux d'eau et la recherche d'une gestion printanière optimisée ;
- la préservation de la biodiversité, avec notamment le déploiement des contrats Natura 2000 ;
- le développement d'un tourisme diversifié, garant d'une économie locale dynamique.

Pour 2017, les crédits de cette action s'élèvent à 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement, ce qui représente 5 % des crédits du programme. Il s'agit de crédits d'intervention qui seront consacrés à :

- la mise aux normes des ouvrages du domaine public fluvial de la Sèvre niortaise par la poursuite de la contractualisation des mesures agroenvironnementales ;
- l'accompagnement de l'animation du territoire permettant de favoriser le développement d'une agriculture durable et respectueuse de l'environnement ;
- la préservation de la biodiversité endémique à ce territoire.

4. Le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe

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. Cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages.

La lutte contre la contamination des sols et des eaux par le chlordécone a fait l'objet d'un premier plan d'actions pour la période 2008-2010, reconduit pour les années 2011 à 2013 (plan chlordécone II). Le plan chlordécone III, pour la période 2014-2020, a été finalisé en 2014. Il doit permettre de répondre à la problématique de la persistance du chlordécone dans les milieux terrestres et aquatiques par l'élaboration d'une stratégie à long terme de développement durable des territoires. Il se caractérise par une accentuation des mesures relatives à la recherche et au développement durable. Les actions menées par l'intermédiaire du PITE représentent environ 40 % des actions du plan ; elles viennent compléter l'action de chaque ministère (affaires sociales, outre-mer, etc.) dans sa sphère de compétence.

Pour 2017, les crédits de cette action s'élèvent à 2,1 millions. Les actions se poursuivront selon les quatre axes du plan :

- élaborer localement une stratégie de développement (0,8 million d'euros) ;
- favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations (687 139 euros) ;
- poursuivre les actions de recherche (264 613 euros) ;
- répondre aux enjeux socio-économiques (303 025 euros).

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et de Mme Hélène Geoffroy, secrétaire d'État à la ville (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2016 à 16 heures 15⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Politique des territoires.

*Suivant l'avis favorable de MM. Michel Vergnier, rapporteur spécial pour la Politique des territoires, et Dominique Baert, rapporteur spécial pour la ville, la commission **adopte** les crédits de la mission Politique des territoires.*

*

* *

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

**ANNEXE 1 :
CPER 2015-2020 : MONTANTS CONTRACTUALISÉS PAR L'ÉTAT
PAR PROGRAMME (AVANT RÉVISION DE 2016)**

Programmes/opérateurs	Montant contractualisé
CPER	
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	210 100 000
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	594 130 300
113 - action 1 - Sites, paysages et publicité	4 734 000
113 - Gestion des milieux et biodiversité	148 485 000
123 - Conditions de vie outre-mer	341 622 100
131 - Création	70 139 300
135 - action 7 - Urbanisme et aménagement	158 600 000
142 - Enseignement supérieur et recherche agricole	51 281 200
144 - Environnement et prospective de la politique de défense	21 120 000
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	895 704 000
172 - Organisme de recherche	170 030 000
172 - Recherche	201 813 200
174 - Énergie, climat et après-mines	9 000 000
175 - Patrimoines	87 322 300
217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	5 383 000
181 - Prévention des risques	1 550 000
203 - Infrastructures et services de transports	6 685 368 667
212 - FRED	1 250 000
224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	55 500 000
231 - vie étudiante	94 548 000
334 - Livre et industries culturelles	30 000
613 - Soutien aux prestations de l'aviation civile	984 000
ADEME	735 290 000
ANRU - projets d'intérêt régional	850 000 000
CNDS	5 500 000
Ecoles des Mines et Telecom	24 844 000
Fonds de prévention de risques naturels majeurs	327 954 000
Agences de l'eau	1 162 865 000
ONEMA	82 200 000
Partenariats régionaux d'innovation (PIA)	50 000 000
Voies navigables de France	193 612 334
CPIER	
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	131 300 000
113 - Gestion des milieux et biodiversité	9 660 000
172 - Recherche	3 000 000
175 - Patrimoines	12 878 700
203 - Infrastructures et services de transports	155 840 000
ADEME	7 000 000
Fonds de prévention de risques naturels majeurs	190 000 000
Agences de l'eau	216 595 000
Voies navigables de France	62 350 000
Total général	14 029 584 101

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

**ANNEXE 2 :
CPER 2015-2020 : MONTANTS CONTRACTUALISÉS PAR SIGNATAIRE ET
PAR RÉGION (AVANT RÉVISION DE 2016)**

	Etat	Conseil régional	Autres collectivités signataires	Total général
Région	13 240 960 401	14 895 834 866	869 454 700	29 006 249 967
Alsace - Champagne-Ardenne - Lorraine	1 067 469 601	926 540 338	111 210 000	2 105 219 939
Aquitaine - Limousin - Poitou-Charentes	1 433 062 500	1 335 109 000		2 768 171 500
Auvergne - Rhône-Alpes	1 284 566 000	1 222 432 000		2 506 998 000
Bourgogne - Franche-Comté	665 785 800	522 538 000		1 188 323 800
Bretagne	559 913 000	602 832 000		1 162 745 000
Centre - Val de Loire	359 452 000	468 496 000		827 948 000
Corse	69 278 000	80 350 000		149 628 000
Ile-de-France	2 724 512 000	4 428 200 000		7 152 712 000
Languedoc-Roussillon - Midi-Pyrénées	1 218 265 700	1 460 456 670		2 678 722 370
Nord Pas de Calais - Picardie	1 047 120 000	1 295 431 000	424 711 000	2 767 262 000
Normandie	656 098 200	561 991 672		1 218 089 872
Pays de la Loire	457 316 000	405 437 000		862 753 000
Provence-Alpes-Côte-D'Azur	830 842 000	852 570 000		1 683 412 000
Guadeloupe	149 762 700	149 762 700	32 416 252	331 941 652
Guyane	182 566 900	197 657 000	53 331 000	433 554 900
La Réunion	197 713 800	172 209 000		369 922 800
Martinique	141 612 300	213 822 486	62 312 448	417 747 234
Mayotte	193 040 400		185 474 000	378 514 400
Territoires catalyseurs d'innovation	2 583 500			2 583 500
CPIER	788 623 700	592 531 115	25 340 000	1 406 494 815
Massif des Alpes	50 840 000	46 120 000		96 960 000
Massif du Jura	13 548 700	15 500 000		29 048 700
Massif central	36 680 000	43 280 000	10 000 000	89 960 000
Massif des Pyrénées	30 240 000	38 520 000		68 760 000
Massif des Vosges	15 300 000	15 310 000	15 340 000	45 950 000
Plan Garonne	24 038 000	12 000 000		36 038 000
Plan Loire	110 828 000	62 130 000		172 958 000
Plan Lot	4 500 000	4 500 000		9 000 000
Plan Meuse	47 377 000	6 152 500		53 529 500
Plan Rhône	170 322 000	145 184 000		315 506 000
Plan Seine	65 840 000	11 858 615		77 698 615
Vallée de la Seine	219 110 000	191 976 000		411 086 000
Total général	14 029 584 101	15 488 365 981	894 794 700	30 412 744 782

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

**ANNEXE 3 :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

- M. Jean Michel Baylet, ministre
- M. Nicolas Delaunay, directeur de cabinet adjoint
- M. Maximilien Mézard, conseiller spécial en charge des relations avec le parlement
- M. Gaspard Landel, conseiller technique
- Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet du commissaire général à l'égalité des territoires

Ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique

- M. Christian Guénod, conseiller communications électroniques et inclusion numérique
- Mme Claire Ponty, conseillère parlementaire de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- M. Jean-Michel Thornary, commissaire général à l'égalité des territoires
- Mme Caroline Larmagnac, directrice de cabinet
- M. Romain Ornato, chef de bureau budget