



N° 257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

TOME VIII

POLITIQUE DES TERRITOIRES

PAR M. ALAIN CALMETTE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE – LE PROGRAMME 162 : « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	7
A.— LE PITE, UN PROGRAMME ORIGINAL ET INDISPENSABLE	7
B.— QUATRE ACTIONS CIBLÉES.....	8
1. Action 2 : eau et agriculture en Bretagne.....	8
2. Action 4 : programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI).....	10
3. Action 6 : plan gouvernemental sur le Marais Poitevin.....	11
4. action 8 : plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe.....	13
C.— UN PROGRAMME QUI DOIT CONTINUER À VIVRE ET SE RENOUVELER.....	14
DEUXIÈME PARTIE – LE PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	19
A.— DES OUTILS REMODELÉS AU SERVICE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE.....	19
1. L'observatoire des territoires	19
2. La DATAR.....	20
3. La prime à l'aménagement du territoire (PAT)	21
4. Les zonages	23
5. Les contrats de projets État-régions (CPER)	26
B.— RÉORIENTER LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES EN PASSANT DE L'ÉGALITÉ FORMELLE A L'ÉGALITÉ RÉELLE	27
1. Les pôles de compétitivité ont prouvé leur efficacité même s'ils ne garantissent en rien le développement équilibré des territoires.....	27
a) Des pôles créés dans un objectif de compétitivité.....	27
b) Les pôles de compétitivité et le programme investissements d'avenir	27
c) La mise en œuvre d'une troisième phase	28
d) Les défauts majeurs des pôles.....	29

2. La politique des grappes d'entreprises présente les mêmes faiblesses.....	29
<i>a) Deux vagues d'appel à projets.....</i>	29
<i>b) Le lancement d'un appel d'offre pour l'animation des grappes d'entreprises....</i>	30
3. L'agence française pour les investissements internationaux (AFII)	31
C.— RÉAFFIRMER LE DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ ET SOLIDAIRE DES TERRITOIRES LES PLUS FRAGILES	34
1. Le suivi des mutations économiques	34
<i>a) Les contrats de site.....</i>	34
<i>b) Le fonds national de revitalisation des territoires (FNRT)</i>	35
2. Les pôles d'excellence rurale (PER)	36
<i>a) Le bilan des PER de la première génération</i>	36
<i>b) La mise en œuvre de la deuxième génération de PER.....</i>	37
<i>c) L'étude sur la gouvernance des PER santé et cohésion sociale</i>	37
3. Le dispositif d'accompagnement territorial du redéploiement des armées	39
4. Un meilleur accès aux services publics et aux services au public	40
<i>a) La Poste et le maillage territorial</i>	41
<i>b) L'accord national « Plus de services au public »</i>	43
<i>c) Mettre un terme aux fermetures aveugles</i>	45
5. La couverture médicale du territoire	46
6. Le développement des réseaux numériques.....	47
<i>a) Le déploiement des réseaux de téléphonie mobile sur le territoire.....</i>	48
<i>b) La couverture du territoire en haut débit</i>	49
<i>c) Le très haut débit fixe et mobile</i>	50
CONCLUSION	54
EXAMEN EN COMMISSION	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Compte tenu des délais rapides qui se sont imposés au nouveau Gouvernement, et de la nécessité d'organiser une réflexion approfondie et partagée sur les évolutions nécessaires à sa politique des territoires, il n'a pas été réalisé d'arbitrage spécifique sur des actions particulières. La mission a été maintenue dans son périmètre habituel avec les deux programmes 112 et 162.

Afin de contribuer à la maîtrise des dépenses publiques, les crédits de la mission pour 2013 s'élèvent à 304,6 M€, en autorisation de paiements, ce qui correspond à une diminution de 7 %, proche de l'évolution moyenne, et à 321,9 M€ en crédits de programme, soit une réduction de 4,5 %, sans coupes dans un domaine particulier ; cette réduction est davantage liée à la diminution naturelle de certaines opérations (en particulier, le plan lié à la fermeture d'installations militaires, l'achèvement de la première génération de grappes d'entreprises, l'arrivée à terme des contrats de projet État-régions).

La mission « politique des territoires » s'articule avec une nouvelle mission « égalité des territoires, logement et ville ». Cette dernière traite notamment des questions liées à la politique de la ville et à celle du logement. On pourrait logiquement proposer à l'avenir une modification de la maquette financière qui permettrait d'envisager dans une même mission l'ensemble des programmes traitant de la politique des territoires.

La ministre de l'égalité des territoires et du logement a affirmé sa volonté de repenser les relations entre l'État et les collectivités territoriales en lien avec la nécessaire modernisation de l'État et la réforme de la décentralisation. Elle a souligné les dégâts causés par les effets d'une mondialisation sans limites, et d'une réforme de l'État menée ces dernières années de manière désorganisée et incontrôlée. Il est impératif de **réparer les territoires meurtris en raison d'une politique d'aménagement du territoire en déshérence depuis 10 ans**, de retrouver une réelle volonté politique, la cohérence des outils devant aller de pair avec la cohérence territoriale. La définition d'une nouvelle politique donnera lieu à une traduction budgétaire adaptée pour 2014.

Le PAP pour 2013 est donc un budget de transition.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	282 821 299	263 310 000	250 000	300 473 383	280 745 583	250 000
01 Attractivité économique et compétitivité des territoires	112 740 000	104 300 000		127 040 000	114 700 000	
02 Développement solidaire et équilibré des territoires	144 113 426	133 500 000		147 465 510	140 535 583	
04 Instruments de pilotage et d'étude	25 967 873	25 510 000	250 000	25 967 873	25 510 000	250 000
162 Interventions territoriales de l'État	46 981 314	41 332 573	30 000 000	36 064 175	41 223 551	25 000 000
02 Eau - Agriculture en Bretagne	10 701 636	11 401 636		9 238 957	9 938 957	
04 Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	28 581 302	22 232 561	30 000 000	18 775 539	23 234 915	25 000 000
06 Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin - Poitou Charentes	4 779 986	4 779 986		5 131 292	5 131 292	
08 Plan chloroécène en Martinique et en Guadeloupe	2 918 390	2 918 390		2 918 387	2 918 387	

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET TITRE

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2012	Demandées pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013	Ouverts en LFI pour 2012	Demandés pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
112 / Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	282 821 299	263 310 000	250 000	300 473 383	280 745 583	250 000
Titre 2. Dépenses de personnel	10 467 873	10 310 000	250 000	10 467 873	10 310 000	250 000
Autres dépenses :	272 353 426	253 000 000		290 005 510	270 435 583	
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	17 300 000	16 300 000		17 300 000	16 300 000	
Titre 6. Dépenses d'intervention	255 053 426	236 700 000		272 705 510	254 135 583	
162 / Interventions territoriales de l'État	46 981 314	41 332 573	30 000 000	36 064 175	41 223 551	25 000 000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	2 338 353	2 873 390		2 338 344	2 873 387	
Titre 5. Dépenses d'investissement	20 000	15 000		20 000	15 000	
Titre 6. Dépenses d'intervention	44 622 961	38 444 183	30 000 000	33 705 831	38 335 164	25 000 000
Total pour la mission	329 802 613	304 642 573	30 250 000	336 537 568	321 969 134	25 250 000
Dont :						
Titre 2. Dépenses de personnel	10 467 873	10 310 000	250 000	10 467 873	10 310 000	250 000
Autres dépenses :	319 334 740	294 332 573	30 000 000	326 069 685	311 659 134	25 000 000
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	19 638 353	19 173 390		19 638 344	19 173 387	
Titre 5. Dépenses d'investissement	20 000	15 000		20 000	15 000	
Titre 6. Dépenses d'intervention	299 676 387	275 144 183	30 000 000	306 411 341	292 470 747	25 000 000

Cette mission ne représente qu'une part très minoritaire de l'engagement financier total de l'État en faveur de l'aménagement du territoire pour 2013 dont le montant s'élève à 5,7 Md€ en AE et 5,8 Md€ en CP, auquel s'ajoute 1,5 Md€ de fonds européens en AE.

PREMIÈRE PARTIE

LE PROGRAMME 162 : « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

A.— LE PITE, UN PROGRAMME ORIGINAL ET INDISPENSABLE

Créé en 2006, le PITE a été conçu comme un « outil » financier destiné à regrouper sur un programme unique l'ensemble des crédits consacrés à une politique territoriale interministérielle donnée. Le PITE est un réceptacle, ne crée pas de dépenses supplémentaires pour l'État, mais permet la mutualisation des moyens consacrés aux actions qui le composent. Géré par le ministère de l'Intérieur pour le compte des services du Premier ministre, il traduit une volonté d'approche territoriale pour des problématiques particulières. Il s'agit d'un instrument atypique au regard des dispositions de la LOLF.

Huit actions au total ont été inscrites dans le PITE depuis sa création ; certaines d'entre elles n'y figurent plus.

Les crédits affectés au PITE s'élèvent à 41M€ par an pour la période 2012-2015. La maîtrise des dépenses publiques s'applique au PITE avec, en particulier, une baisse des crédits de 10 % de l'action 8 (plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe) entre 2013 et 2015 et l'absence de mesures nouvelles, **les crédits inscrits au PLF 2013** se limitant uniquement au rythme de financement des mesures existantes (**41,3 M€ en AE et 41,2 M€ en CP**).

Les crédits sont délégués aux préfets de région et dédiés à une action en particulier, ce qui assure leur sécurisation.

Des mouvements entre actions existantes ont été réalisés. Un transfert a eu lieu de la Bretagne vers la Corse en 2009, à hauteur de 2,8 M€ de CP, dans un souci ponctuel d'optimisation, suivi d'un remboursement partiel de 700 000 €. Toutefois, la fongibilité des crédits d'une action à l'autre reste une exception, alors que la fongibilité à l'intérieur d'une action est plus fréquente.

Pour une meilleure gouvernance, la nouvelle charte de gestion, adoptée lors du comité national de suivi du 8 février 2010, intègre les recommandations formulées par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) dans son rapport de mars 2008 :

– le renforcement de la participation des ministères référents au dialogue de gestion : ces dialogues réunissent le secrétaire régional des affaires régionales (SGAR), le ministre référent et les ministères associés à la conduite de chaque action, et ont pour objet d'examiner la gestion en cours, d'envisager les perspectives de fin de gestion et de discuter des orientations de la gestion de l'exercice à venir ;

– la déclinaison locale de la charte de gestion du PITE : ces chartes ont été progressivement déployées dans chacun des 4 SGAR chargés de la conduite des actions du PITE ;

– la coordination des contributions des différents programmes budgétaires au PITE afin d’accentuer la dimension « interministérielle » du programme.

Un comité national de suivi se réunit une fois par an. Pour une meilleure gouvernance, l’ambition est de parvenir à un suivi plus régulier et plus fin de chacune des actions et d’assurer une meilleure traçabilité des contributions des différents ministères concernés.

Sur les quatre actions, trois portent sur l’environnement, sous la pression de l’Union européenne, et une est structurelle (la Corse). Pour le Marais poitevin et le chlordécone en Martinique et Guadeloupe, les crédits sont reconduits, alors qu’ils augmentent de 700 000 € par transfert pour la Bretagne. Pour le PEI Corse, les crédits diminuent de 6 M€, évolution logique puisque 2013 sera la dernière année de la 2^e période.

B.— QUATRE ACTIONS CIBLÉES

1. Action 2 : eau et agriculture en Bretagne

Cette action, dotée de **11,4 M€ en AE et 9,9 M€ en CP pour 2013**, a pour but l’amélioration de la qualité de l’eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à limiter les atteintes à l’environnement et à respecter les normes nationales et européennes, dans le but d’obtenir le « bon état des eaux » exigé par la directive cadre européenne sur l’eau. Elle comporte 5 axes :

– inciter les agriculteurs et les autres acteurs à limiter les atteintes à l’environnement

Inscrit depuis 2006 dans le cadre du PITE, il représente 16 % des engagements prévus en 2013. Il comporte la mise en œuvre de mesures agro-environnementales permettant d’accompagner l’évolution des pratiques des exploitants agricoles afin de réduire l’utilisation des quantités d’azote et de produits phytosanitaires. Il comprend également le financement du programme de maîtrise des pollutions d’origine agricole (PMPOA) destinées aux éleveurs.

Ce programme devait se terminer en 2009, mais certains exploitants ont obtenu des dérogations jusqu’en 2011, voire 2012 dans certains cas. À la fin de 2011, 80 % des engagements étaient réalisés et payés (sur plus de 10 M€ d’engagements). Toutefois, 30 % environ des projets déposés ont finalement été abandonnés. Depuis 2012, ce programme ne reçoit plus de crédits de l’État.

Cet axe finance également des actions de recherche et développement orientées vers la prise en compte des atteintes à l'environnement dans les processus agricoles.

La mise en œuvre de ces mesures permet d'obtenir une baisse tendancielle des teneurs en nitrates dans les cours d'eau.

– mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer les solutions correctives par l'action réglementaire.

Cet axe, qui mobilise 7 % des engagements, permet de suivre et de mesurer la qualité de l'eau dans différents milieux particulièrement sensibles aux pollutions.

Il permet notamment le renforcement des contrôles des exploitations prévu par le plan « nitrates » et la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Depuis 2010, ce renforcement s'étend aux huit baies « algues vertes ».

En outre, dans le cadre de l'application de la directive n° 91/676/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, l'État a mis en œuvre depuis 1996 quatre générations de programmes d'actions encadrant l'utilisation des fertilisants azotés.

– améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme.

– porter les dispositifs prévus par le « plan d'urgence nitrates » sur neuf points de captage d'eau en réponse au contentieux européen au titre de la directive « eaux brutes ».

Le « plan d'urgence nitrates » a été mis en œuvre en 2007 afin de répondre à la condamnation de la France le 8 mars 2001 pour non respect de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres.

Depuis la levée du contentieux par la Commission européenne en juin 2010, grâce à l'action entreprise, aucune évolution n'est à noter, les paiements prenant fin pour l'essentiel en 2012, voire à la marge en 2013.

Sur les cinq prises d'eau toujours en service, quatre ont désormais un taux de nitrates conforme. Les derniers travaux d'interconnexion des réseaux d'eau et d'installation de nouvelles sources de production, financés par le PITE, seront définitivement livrés en 2012 pour la plupart.

– lutter contre la prolifération des algues vertes

Annoncé le 5 février 2010, le plan « algues vertes » mobilise désormais 3/4 des crédits de l'action. Il comprend un volet sanitaire (protection des

populations en contact avec les algues), curatif (cofinancement du ramassage et du traitement des algues échouées) et surtout préventif, par la mise en œuvre de projets de territoires dans les huit baies identifiées par le SDAGE Loire-Bretagne visant à proposer un nouvel équilibre territorial alliant développement économique et faibles fuites d'azote et de phosphore dans le milieu.

Les appels à projets, déployés par vagues successives, permettent l'adoption de chartes de territoire dans lesquelles s'engage l'ensemble des acteurs. À ce jour, quatre chartes de territoire sont adoptées et celle de la baie de Loquerec est attendue prochainement. Les chartes des baies de Guissény, la Fresnay et de l'Horn doivent être complétées et signées avant la fin de 2012. L'année 2013 sera consacrée à la mise en œuvre des mesures prévues.

Le décret du 7 mai 2012 a introduit la possibilité de mobiliser le dispositif de « zone soumise à contrainte environnementale » (ZSCE) dans les baies « algues vertes », un an après la mise en œuvre des mesures incitatives volontaires, lorsque les objectifs fixés ne sont pas atteints. L'opportunité du recours à ce dispositif devra être analysée à l'aune des résultats de la mise en œuvre des projets de territoire, au minimum un an après leur lancement. Aucun impact budgétaire ne serait dans, tous les cas, attendu avant 2014.

2. Action 4 : programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI)

Créé pour une durée de 15 ans par la loi du 22 janvier 2002, le PEI a pour but d'aider l'île à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et à résorber son déficit en équipements et services collectifs. L'État intervient au maximum à hauteur de 70 %.

La convention cadre du PEI, signée le 22 avril 2002, précise les conditions de sa mise en œuvre, ainsi que le montant correspondant aux besoins prioritaires d'équipement susceptibles d'être financés par ce programme (1 940 M€), qui comporte 4 axes : le renforcement des infrastructures de base (1 618 M€), l'amélioration des services collectifs (187 M€), la mise en valeur de l'espace régional (99 M€) et l'assistance à maîtrise d'ouvrage (36 M€).

Une **première convention d'application du PEI pour 2002-2006** a permis la programmation de 487 M€ d'équipements, réalisés au 31 août 2011 à 75 %. **Une deuxième convention pour 2007-2013** prévoit 1 051 M€ d'opérations, dont 51 % sont d'ores et déjà programmés.

Au total, depuis 2002, 397 opérations ont été programmées, pour un montant total de 1 157 M€, soit 120 M€/an en moyenne. Le taux moyen constaté de financement par l'État est de 60 %.

Depuis 2010, l'État a souhaité que les moyens du programme soient investis de façon privilégiée, à enveloppe constante, **dans le domaine du**

développement durable, notamment l'eau, l'assainissement et le traitement des déchets, mesures pour lesquelles les montants avaient été sous-évalués initialement. Ce sont ainsi 168 M€ d'opérations nouvelles qui seront financées dans ces domaines d'ici 2013.

L'état de programmation depuis 2002 des mesures du PEI, au 31 août 2012, est le suivant :

- Transports : 561 M€
- Eau et assainissement : 279 M€
- Culture et sport : 104 M€
- Éducation et formation : 59,4 M€
- Développement urbain : 38 M€
- Santé : 45 M€
- Nouvelles technologies (infrastructures de haut débit). : 23 M€
- Déchets : 31,9 M€
- Autres mesures : 15,7 M€ ⁽¹⁾

Pour 2013, les crédits ouverts sur le budget général s'élèvent à 22,2 M€ en AE et 23,3 M€ en CP, afin de financer la mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs, le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire et la résorption du déficit en services collectifs.

3. Action 6 : plan gouvernemental sur le Marais Poitevin

Avec plus de 100 000 ha, le Marais poitevin s'étend sur trois départements (Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vendée) et deux régions (Pays de la Loire et Poitou-Charentes). Il est caractérisé par la diversité et la richesse biologique des milieux qui le composent, mais aussi par une agriculture dynamique.

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/CEE du 6 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. À la suite de cette condamnation, le rapport Roussel rendu en 2001 a entraîné dès 2002 l'adoption du Plan d'action pour le Marais Poitevin.

Conformément aux recommandations formulées en 2009 par la mission d'évaluation du plan, l'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais poitevin (EPMP), créé par la loi du 12 juillet 2010 (« Grenelle II »), fonctionne depuis le 4^e trimestre 2011. Il bénéficie d'une subvention du PITE pour mettre en œuvre progressivement une partie du plan Marais poitevin ; plus largement, il assure la surveillance et la régulation des niveaux d'eau en concertation avec les collectivités et acteurs locaux. Ce programme comporte quatre axes :

(1) Développement rural, relations du travail, maîtrise du foncier

– **Hydraulique**

La gestion de l'eau doit répondre à deux préoccupations majeures : se prémunir contre les crues en période hivernale et assurer des niveaux suffisants en période estivale. Plusieurs mesures sont prévues :

- L'élaboration et la mise en cohérence des trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- La construction de retenues de substitution
- L'entretien des marais
- L'aval du marais

– **Agriculture**

L'objectif est de préserver et de reconquérir des surfaces en prairies, essentielles à la préservation de la richesse écologique du territoire et des habitats naturels : 90 % de la surface en prairie sont protégés par des contractualisations au titre des mesures agro-environnementales inscrites dans le cadre du programme européen FEADER. La surface en herbe progresse régulièrement et atteint désormais 35 000 ha. L'importante contractualisation prévue en 2013 impose une mobilisation financière conséquente pour préserver les prairies du retournement, synonyme de destruction.

– **Natura 2000**

Le réseau « Natura 2000 » concerne 98 communes et regroupe la zone de protection spéciale au titre de la directive Oiseaux et les projets de sites d'intérêt communautaire de Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de Vendée. Les arrêtés d'approbation des documents d'objectifs complets ont été signés en juin 2012. De nombreux contrats « Natura 2000 » devraient être signés en 2013.

– **Tourisme et opération Grand Site de la Venise Verte**

Le plan d'action prévoyait l'élaboration d'une « charte de tourisme durable » liée à l'opération « Grand site de France ». Les opérations conduites dans le cadre du contrat de projet État-Région ont abouti à l'obtention par le parc interrégional du Marais Poitevin du label « Grand Site de France » en mai 2010. La charte est renouvelée pour 2012-2013 permettant ainsi de finaliser l'ensemble des aménagements programmés.

Enfin, à la demande des conseils régionaux, l'année 2013 pourrait être celle de la relance de la démarche de labellisation de « Parc Naturel Régional » de ce territoire, qui constitue également l'un des objectifs du plan Marais poitevin.

En 2013, les crédits prévus s'élèvent à 4,8 M€ en AE et 5,1 M€ en CP : l'accent sera mis sur la préservation de la biodiversité, axe majeur des missions dévolues à l'EPMP. L'année 2013 pourrait être, en outre, celle de la relance de la démarche de labellisation de « parc naturel régional » de ce territoire.

4. action 8 : plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe

Le PITE contribue à la réalisation du plan chlordécone par le financement des mesures de nature interministérielle et nécessitant un pilotage global des crédits.

– Équipement des laboratoires et analyses des pesticides par le laboratoire de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Le laboratoire du service commun des laboratoires des douanes et de la DGCCRF de Jarry (Guadeloupe) a réalisé l'ensemble des investissements permettant les analyses des végétaux et obtenu un agrément provisoire du ministère de l'agriculture. Fin août 2012, 450 échantillons ont été reçus et 309 analysés. L'Institut Pasteur de Guadeloupe et le laboratoire départemental de Martinique, qui procèdent aux dosages de chlordécone dans les eaux et les sols, mettent au point des analyses pour les poissons, les crustacés et les viandes.

– Renforcement de la surveillance des denrées alimentaires, consommées ou mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe

Les services du ministère de l'agriculture exécutent plus de 3 500 contrôles par an. Au 1^{er} septembre 2012, le plan de contrôle (ciblé sur les denrées présentant un risque de contamination) est réalisé à 46 % en Guadeloupe et 79 % en Martinique et le plan de surveillance (non ciblé) à 46 % en Guadeloupe et 45 % en Martinique.

Les efforts porteront particulièrement en 2013 sur les produits d'origine végétale et animale, au stade de la production et de la mise sur le marché.

– Communication d'accompagnement du plan chlordécone avec l'appui et la participation de l'échelon national

Des actions de communication ont été engagées afin de valoriser le bilan du plan chlordécone et les mesures assurant la qualité des productions locales, en partenariat avec les organisations professionnelles. Des journées de présentation des résultats se tiendront fin octobre.

L'action visant à développer une culture de sécurité environnementale partagée initiée en 2011, sera étendue en 2013 à la Guadeloupe, en fonction de l'évaluation des résultats observés en Martinique.

– Mise en œuvre du programme « Jardins familiaux » (JAFA)

Fin août 2012, 21 800 enquêtes ont été conduites, et 16 200 foyers interrogés sur leurs habitudes de consommation. 4 200 prélèvements de sol ont conduit à considérer que 1 240 foyers étaient potentiellement surexposés. 831 d'entre eux sont actuellement accompagnés par des conseillers afin de les aider à réduire leur exposition au chlordécone : il leur est proposé l'accès privilégié à une

épicerie solidaire ou la mise à disposition de parcelles de jardins collectifs exempts de contamination.

En 2012, les familles détentrices d'animaux d'élevage, font l'objet d'une attention particulière.

Dès 2013, l'enjeu réside essentiellement dans la poursuite de cet accompagnement et des visites périodiques de conseillers « jardins familiaux » afin d'ancrer les modifications de comportement dans la durée.

– Programme de protection des auto consommateurs des produits de la mer

À l'instar du programme « Jafa », ce programme vise à identifier les risques de surexposition liés à la consommation de produits d'origine aquatique et à accompagner les consommateurs de ces produits afin d'éviter les dépassements des doses limites tolérables.

La caractérisation de l'exposition des populations concernées sera établie à partir des enquêtes sur la santé et les approvisionnements et comportements alimentaires qui font l'objet d'une actualisation en 2012-2013. Des actions de communication à destination des populations concernées sont en préparation.

En 2013, la connaissance de la contamination des espèces d'intérêt halieutique sera affinée et conduite sous la direction scientifique de l'Ifremer et de l'Université Antilles-Guyane.

Le financement total prévu pour la mise en œuvre du plan chlordécone pour l'ensemble de la période 2011-2013 s'élève à près de 36 M€, dont 8,7 M€ dans le cadre du PITE. **Pour 2013, les crédits sont de 2,9 M€ en AE et en CP.**

C.— UN PROGRAMME QUI DOIT CONTINUER À VIVRE ET SE RENOUVELER

Le ministère de l'Intérieur a invité en octobre 2011 l'ensemble des préfets de région à faire part des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE apporterait une plus-value. Le PITE est en effet vivant et doit évoluer. Une grille a été définie afin d'analyser l'intérêt des propositions, fondée sur 7 critères, caractérisant les actions pouvant être retenues :

– action à forte dominante interministérielle pour laquelle l'outil PITE apporte une valeur ajoutée par rapport aux dispositifs budgétaires de droit commun existants ;

– action présentant un enjeu particulier, voire exceptionnel qui légitime le recours à une programmation et une exécution budgétaire hors droit commun ;

– action interrégionale et/ou interdépartementale complexe qui nécessite une coordination unique forte portée par un préfet de région désigné par les services du Premier ministre ;

– action dont la qualité de gouvernance attendue des crédits nécessite et justifie la mobilisation des services du Premier ministre et du préfet de région en direct ;

– action en relation avec une obligation de réactivité dans le temps, sous la contrainte notamment du cahier prescriptif de directives communautaires, ou de lois nationales territoriales ciblées ;

– action lisiblement jalonnée dans le temps ;

– action dont la masse critique budgétaire est au minimum de 10 M€ sur 3 ans (retour d'expérience PEI : 90 M€ sur 3 ans, algues vertes en Bretagne : 30 M€ sur 3 ans ; Marais poitevin : 15 M€ sur 3 ans ; chlordécone : 10 M€ sur 3 ans).

– certaines des actions actuelles arrivent à terme

Les quatre actions se poursuivront jusqu'à la fin de la période 2011-2013. Une évaluation sera ensuite réalisée.

L'action « Maria poitevin » arrive peu à peu à terme. Son utilité paraît actuellement moins nette, à la suite de la création de l'établissement public.

En ce qui concerne l'action chlordécone, le point sera fait à l'issue de la deuxième phase en 2013 ; le problème est essentiellement d'ordre sanitaire, si bien qu'il pourrait éventuellement être traité hors du cadre du PITE et réintégrer un programme ministériel.

L'action relative à la Bretagne, qui était en voie d'achèvement, a trouvé un second souffle et une nouvelle utilité avec la mise en œuvre de l'axe sur les algues vertes.

– de nouvelles actions sont proposées

Quatre préfets de région ont répondu en indiquant leur intention de concevoir chacun une action interministérielle justifiant d'une inscription au PITE :

• action « Grand Paris », destinée à permettre un financement global et unique de l'ensemble du projet. Elle serait prévue pour 15 ans (comme l'a été le PEI pour la Corse), une durée longue afin de fédérer toutes les énergies. Elle correspondrait à un véritable projet d'aménagement du territoire en instaurant une complémentarité entre le « Grand Paris », la Basse-Normandie et la Haute Normandie – par exemple à propos du TVG ou à propos des installations portuaires fluviales – alors que les différents acteurs réagissent encore

actuellement en termes de compétition, et permettrait d'augmenter l'attractivité de la capitale face à la concurrence mondiale.

- action « accompagnement de l'aéroport Notre Dame des Landes », destiné à porter les investissements publics annexes à la création de l'aéroport ;

- action « dynamisation de la filière bois en Auvergne Limousin Bourgogne », qui s'appuie sur les travaux conduits dans le cadre des États généraux du bois (clôturés en juin 2012) ;

- action « canal des deux mers » (Midi-Pyrénées), visant à préserver et valoriser cet ensemble constitué du canal du Midi et du canal latéral à la Garonne, et notamment les plantations d'alignement qui le composent. Le préfet de région Midi-Pyrénées a ensuite indiqué qu'il retirait sa proposition car celle-ci ne répondait pas à suffisamment de critères de sélection et avait un caractère trop « mono-ministériel ».

Après analyse de leur recevabilité au vu des éléments fournis, ces intentions ont été communiquées lors du comité national de suivi du 7 mars 2012. Le calendrier indiqué à cette occasion consistait à poursuivre la concertation inter-administrations à l'échelon local (dans le cadre du comité de l'administration régionale) avant de soumettre le projet à concertation interministérielle à l'échelon central, sous le pilotage du Secrétariat général du Gouvernement. Ce projet avait *in fine* vocation à être présenté en conférence budgétaire préalable au budget triennal 2013-2015.

La concertation à l'échelon local n'ayant pas pu être conduite dans des délais permettant de proposer ces actions au PLF 2013, il a été décidé de reporter la concertation interministérielle à l'automne 2012, afin d'envisager le cas échéant de les inscrire au PITE à l'occasion du PLF 2014.

Dans cette optique, l'arbitrage du Premier ministre en lettre plafond pour 2013-2015 a ainsi clairement prévu que « le contenu du PITE pourra être révisé pour les années 2014 et 2015 ».

– de nouvelles actions doivent entrer dans le PITE

Un débat s'est fait jour sur les attentes auxquelles doit répondre le PITE. Le ministère de l'Intérieur est attaché aux sept critères présentés ci-dessus, soulignant la nécessité de rechercher, les actions de qualité, porteuses à long terme et structurantes.

Le ministère du budget rappelle les critères de bonne gestion, soulignant que les actions doivent répondre à l'urgence, avoir un terme défini dans le temps et présenter un caractère interministériel. Or les deux premières conditions ne sont pas toujours remplies.

Quoi qu'il en soit, votre Rapporteur ne peut que souligner son attachement au PITE, et souhaite vivement que l'action sur la filière bois y soit inscrite. Elle paraît en effet tout à fait correspondre à la nécessité d'une approche territoriale d'une problématique particulière, fondement de ce programme.

En outre, si l'attrition du PITE se confirmait à terme, ce serait dommageable pour ce programme original ; de surcroît, la mission « politique des territoires » elle-même serait remise en cause.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les montants en AE et CP des crédits hors titre 2 (dépenses de personnel) diminuent en 2013 par rapport à la LFI 2012, conformément aux instructions du Premier ministre visant au redressement des comptes publics. Cette mesure s'applique aux crédits de fonctionnement de la DATAR et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), ainsi qu'aux crédits d'intervention (titre 6).

La baisse la plus importante sur les AE concerne le fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) non contractualisé. Un lissage a été effectué sur la programmation triennale 2013/2015 pour les pôles d'excellence rurale et les contrats de restructuration de défense en étalant sur 3 ans les financements prévus, tout en respectant les engagements de l'État sur les deux dispositifs.

En ce qui concerne les CP, la séquence a été revue afin de tenir compte de la répartition des AE des contrats de projets 2007/2013 dont les engagements seront prolongés jusqu'en 2015 : la couverture des CP est donc redéployée au-delà de la période triennale, ce qui explique la réduction de 11 % de leur volume en 2013 par rapport à 2012.

Une refondation de la politique d'aménagement du territoire devient essentielle car on constate une grande hétérogénéité des territoires ruraux, dont **certains sont réellement en perte de vitesse** : ceux-ci sont souvent victimes de délocalisations d'entreprises, auxquelles peuvent s'ajouter des suppressions de services publics (casernes, tribunaux, classes d'école, etc.). Le recours croissant au revenu minimum d'insertion (RMI) et au revenu de solidarité active (RSA) dans certains territoires ruraux reflète leurs difficultés.

A.— DES OUTILS REMODELÉS AU SERVICE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

1. L'observatoire des territoires

Les observatoires sont fondamentaux pour identifier les territoires les plus fragiles.

L'Observatoire des territoires, créé en 2004, rassemble, analyse, diffuse les informations et les données relatives aux dynamiques et aux inégalités territoriales, ainsi qu'aux politiques menées dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires. Il est un lieu d'innovation et d'expertise, ainsi que d'échanges d'expériences entre l'État et les collectivités territoriales qui permet de favoriser la mutualisation des connaissances et de créer les conditions

de diagnostics partagés sur les territoires. Il réalise tous les trois ans un rapport sur les dynamiques territoriales.

Il est actuellement chargé de rassembler, en collaboration avec l'INSEE, l'information permettant de dresser une cartographie nationale des implantations, au niveau communal, délivrant un service au public pour chacun des opérateurs et sites partenariaux.

La réalisation de son troisième rapport, remis en mars 2012, fait notamment le point sur **les disparités entre les territoires : si une réduction des disparités de revenus entre régions a pu être constatée, la crise de 2008 a particulièrement affecté les régions déjà en difficulté ; en matière d'emploi, l'évolution est la même : les territoires qui perdaient des emplois avant la crise continuent à en perdre le plus.**

Le dernier rapport a également fait émerger des lacunes dans les analyses et indicateurs. C'est pourquoi l'observatoire s'attachera en 2013 à développer les axes de travail suivants :

- améliorer la connaissance sur les atouts, les potentialités et l'attractivité des territoires ;
- consolider des approches encore exploratoires sur le milieu urbain ;
- renouveler la cartographie interactive sur le site de l'observatoire.

2. La DATAR

La DATAR, alors qu'elle était précédemment rattachée au Ministère de l'Agriculture et de l'Aménagement du Territoire, a été rattachée par le nouveau Gouvernement aux services du Premier ministre, condition sine qua non d'une fonction de coordination et de vision inter ministérielle.

En 2013, un crédit de 3,5 M€ est prévu pour poursuivre le programme « Territoires 2040 », car il est indispensable que le rôle de stratège de l'État soit réaffirmé et que la vision prospective dépasse les limites des territoires. Il est nécessaire en outre de tenir compte de la dynamique européenne. Par ailleurs, un crédit de 6 M€ est prévu afin que la DATAR fournisse une assistance technique aux collectivités territoriales, notamment pour les contrats de projets Etat-régions (CPER).

Le Gouvernement a annoncé une politique de réforme des structures de l'administration. Dans ce contexte, la ministre de l'égalité des territoires et du logement a lancé une mission de réflexion sur la constitution d'un Commissariat général à l'égalité des territoires, tout en soulignant que la DATAR était un formidable outil, permettant une vision réellement prospective et stratégique, mais dont l'évolution n'avait pas accompagné celle de l'organisation de l'État et des collectivités territoriales.

La mission confiée par le Premier ministre à Mme Yannick Moreau réfléchit à un rapprochement du Centre d'analyse stratégique (CAS) et de la DATAR dans la perspective de la création d'une instance de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques.

La ministre a, en outre, créé une commission présidée par M. Thierry Wahl. La lettre de mission rappelle qu'elle a pour objectifs « de contrebalancer les dégâts d'une politique, qui sous couvert de compétition et d'excellence...a favorisé les territoires puissants au détriment des plus faibles », « de rompre avec le laisser-faire qui... a produit l'étiollement des territoires ruraux profonds » et « d'adapter notre pays... à la mutation écologique... les bouleversements démographiques et des techniques de communication ». Elle estime que les outils à sa disposition pour remplir ces objectifs sont cloisonnés et tournés à l'excès vers des logiques de guichet. C'est pourquoi elle envisage de créer un Commissariat Océanographique à l'Égalité des territoires, qui « conjuguerait l'action traditionnelle de l'État avec les nouvelles responsabilités des collectivités locales » et « aurait une approche globale et non segmentée ». Ce Commissariat « viserait à mettre en cohérence la dimension territoriale de toutes les politiques ministérielles de droit commun ».

La commission doit réfléchir à la mise en cohérence des principaux outils que pourrait avoir en charge le Commissariat : zonages, prime à l'aménagement du territoire, aides à la réindustrialisation, contrats de site et contrats territoriaux, pôles d'excellence rurale, couverture numérique du territoire, etc.

Ces mission et commission doivent rendre leurs conclusions au mois de décembre 2012.

3. La prime à l'aménagement du territoire (PAT)

Créée en 1982, la prime à l'aménagement du territoire, avec un budget d'environ 40 M€ par an, est le dernier dispositif existant au niveau national d'aide directe à l'investissement des entreprises, autorisé mais strictement encadré par les directives européennes. Elle est orientée autour de deux types de projets : les créations, extensions ou reprises des entreprises industrielles ou de services implantées dans les zones d'aide à finalité régionale (AFR) et les programmes de recherche – développement et d'innovation des entreprises industrielles ou de service sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le bilan de la PAT depuis 2010 est le suivant :

	2010		2011		2012 (six mois)	
	Nombre de projets	Nombre d'emplois	Nombre de projets	Nombre d'emplois	Nombre de projets	Nombre d'emplois
Dossiers examinés	59		76		50	
Dossiers retenus	40		43		45	
– dont PAT industrie et services	37	3 267	35	2 457	42	
– dont PAT recherche-développement-innovation	3	107	8	149	3	
– dont projets sans création d'emplois (maintien)	7	5 182	12	13101	7	
<i>en pourcentage du total</i>	<i>17.5</i>		<i>27.9</i>			
– dont projets avec création d'emplois	27		35		42	
<i>en pourcentage du total</i>	<i>67.5</i>		<i>83.9</i>			
– dont projets de création	14		5		14	
– dont projets de reprise	5	1 027	1	209	1	
– dont projets d'extension	18		37		30	
– dont projets à dominante développement durable						

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des Comptes a formulé plusieurs critiques de la PAT. Estimant qu'il s'agissait d'« une aide devenue marginale, peu efficace et mal gérée », elle a notamment mis l'accent sur les risques de saupoudrage et donc de dilution de l'intervention, concentrée à 41 % sur les 5 régions les plus riches (hors Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Nord Pas de Calais, Pays de la Loire et Aquitaine). S'y ajoute « un pilotage par la performance encore balbutiant » et « un caractère incitatif non démontré ».

Pour 2013, l'enveloppe précédente est reconduite à hauteur de 39,6 M€ d'AE et de 33,6 M€ de CP ; elle servira plus particulièrement à accompagner les investissements internationalement mobiles qui choisissent nos territoires et à accompagner les restructurations. Ses moyens pour 2013 ne sont pas modifiés, car mieux vaut définir une nouvelle politique qui aura ensuite une traduction budgétaire.

La ministre a en effet estimé que la PAT n'avait plus qu'un rôle palliatif, qu'elle ne permettait plus une répartition équilibrée des activités et souhaité la remettre à plat. Ses objectifs doivent être revus, afin qu'elle encourage notamment les nouvelles filières créatrices d'emplois, la transition énergétique des PME, et la production par celles-ci de nouveaux matériaux : c'est ainsi que la filière bois, par exemple, est à réhabiliter. Cette révision fera partie de la remise en cohérence des outils que la ministre appelle de ses vœux.

4. Les zonages

Depuis de nombreuses années, l'État a mis en place dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire plusieurs mécanismes de zonages d'aides publiques aux entreprises, qu'il s'agisse d'exonérations fiscales, d'exonérations de charges sociales, de prêts ou de subventions, afin de contribuer au développement économique des territoires. Il existe quelque 13 zonages différents. La ministre a affirmé sa volonté de **revoir les zonages, afin de ne plus traiter les thématiques de manière éparse et désordonnée mais dans une approche globale.**

La DATAR a été chargée, dans le cadre de la mesure 133 de la revue générale des politiques publiques (RGPP), de procéder à une évaluation des différents zonages.

À cette fin, la DATAR a engagé deux études d'évaluation des zonages d'aides aux entreprises :

– une évaluation du zonage des aides à finalité régionale (AFR) qui a fait l'objet d'un rapport final début 2011 ;

– une évaluation sur l'ensemble des autres zonages d'aides publiques aux entreprises, en cours de réalisation.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE ZONAGE D'AIDE AUX ENTREPRISES

1°) Un zonage « communautaire » et réglementaire des aides aux entreprises

La carte des aides à finalité régionale (AFR) délimite les zones dans lesquelles les investissements productifs des entreprises pourront être aidés. En dehors de ce zonage – obligatoire dans tous les États membres de l'Union – les aides à l'investissement productifs des grandes entreprises sont interdites.

2°) Un zonage « rural » des aides aux entreprises dans les zones rurales fragiles

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été mises en place par la loi sur l'aménagement du territoire de 1995 pour soutenir, par des exonérations fiscales et sociales, les investissements des entreprises dans les zones rurales les plus fragiles.

3°) Trois zonages « urbains » des aides aux entreprises dans les quartiers urbains en difficulté

Les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU), ont été mis en place par le pacte de relance pour la ville en 1996 pour soutenir le développement économique des quartiers en difficulté, par des exonérations fiscales et sociales.

4°) Un zonage « compétitivité »

Le zonage des pôles de compétitivité permet de définir les zones dans lesquelles les entreprises participant à un pôle pourront bénéficier d'exonérations.

5°) Trois zonages « crise » pour des territoires en difficultés

Les zones de reconversion de la défense (ZRD) ont été créées en 2010 pour aider à compenser la fermeture de sites militaires par des exonérations fiscales et sociales ; les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ont été mis en place en 2007 pour aider au développement des zones d'emploi les plus défavorisées par des exonérations fiscales et sociales ; les zones d'emploi en grande difficulté (ZEGD), ont été instaurées en 2005 pour soutenir les entreprises par un crédit de taxe professionnelle dans les zones d'emploi rencontrant des taux de chômage élevés (dispositif terminé).

6°) Un zonage d'aides à l'investissement des PME

Le zonage des aides à l'investissement des PME (ZAIPME) prenant la suite du zonage PAT « tertiaire » permet aux collectivités locales (excepté en Île de France) d'aider l'immobilier d'entreprise des PME et de leur allouer des exonérations de cotisation foncière.

7°) Des zonages pour les dispositifs de reconversion de l'État

Il s'agit des contrats de site (CS) dans les territoires impactés par des sinistres économiques, des contrats de site Défense (CRSD) dans les territoires touchés par la fermeture d'unités militaires et des zones du Fonds National de Redynamisation Territoriale (FNRT) pour permettre à certains territoires fragiles d'actionner un dispositif de prêts participatifs aux entreprises.

L'étude en cours réalisera pour chaque dispositif un descriptif complet au regard des objectifs poursuivis, des territoires impactés, des financeurs, des formes des aides. Dans un second temps, notamment par recouvrement des différents zonages, l'analyse portera sur une appréciation du rapport coût/avantage de ces dispositifs.

Plus généralement, les premières analyses des zonages permettent de mettre en exergue les constats suivants :

– **Une grande complexité des dispositifs** (multiplicité des zonages territoriaux, des critères d'éligibilité, des seuils et plafonds d'aides, de la nature et de la taille des entreprises éligibles,...), ainsi qu'un manque de lisibilité pour les

entreprises bénéficiaires et un manque de cohérence entre les différents zonages, qui sont élaborés indépendamment les uns des autres et qui souvent se superposent. Cette incohérence entre les différents dispositifs est également due à la faible qualité des diagnostics préalables et à l'insuffisance de leur évaluation.

– **Une superposition des zonages** qui aboutit à multiplier les dispositifs d'exonérations sur un même territoire,

– **Le recours aux exonérations fiscales et de charges sociales, qui constituent la modalité d'intervention privilégiée** des zonages d'aides (9 sur 13 zonages). Les autres types d'interventions sont minoritaires, tel que les subventions, les enveloppes de garanties et les crédits d'impôts.

– **Une évaluation difficile de ces zonages** : en effet, ils ont été mis en place sans accompagnement d'évaluation et sans indicateur de pertinence et d'efficacité ; leur nombre est très élevé et leur superposition excessive ; les données relatives aux exonérations fiscales sont couvertes par le secret fiscal et donc ne sont pas communicables aux évaluateurs en l'état actuel de la législation.

L'étude d'ensemble sur la cohérence de ces zonages conduit à proposer des mesures visant à **simplifier, clarifier, améliorer leur efficacité**.

Le rapport final de l'étude dont les résultats devraient être disponibles à la fin de l'année 2012 permettra, d'une part, d'appréhender l'impact de la politique de zonage et ses effets sur le développement des territoires et, d'autre part, constituera **un socle de réflexion pour envisager une refonte globale de la politique des zonages d'aménagement du territoire**.

Seul, le zonage européen des aides à finalité régionale (AFR) est obligatoire, dans la mesure où il est imposé par la politique communautaire de concurrence pour délimiter les zones d'aide aux grandes entreprises sur le territoire.

La DATAR a envisagé plusieurs pistes de réflexion :

– la mise en place d'un zonage d'aménagement du territoire unique en plus du zonage AFR ;

– la suppression des zonages (sauf l'AFR) et le transfert aux collectivités des budgets équivalents aux montants des différents dispositifs nationaux d'exonération fiscale et sociale existants jusqu'à présent : ce transfert redonnerait aux collectivités locales des moyens financiers supplémentaires, mais l'État ne pourrait plus afficher sa mobilisation lors de la survenance d'une crise sectorielle.

Une autre hypothèse – intermédiaire – consisterait pour l'État à ne conserver que certains dispositifs de zonage, mais à en transférer d'autres aux collectivités.

Au cours d'une audition au Sénat, la ministre, à propos de la politique de la ville, a prévu d'engager « la suppression des zonages au profit d'un périmètre unique resituant les quartiers défavorisés dans les dynamiques d'agglomération, au service d'un projet global de territoire ».

Votre Rapporteur invite à sortir de la vision complexe, rigide, réglementaire et administrative des territoires induite par les zonages actuels, et appelle à retrouver la réactivité dont nous avons besoin en instaurant une relation plus simple, plus évolutive, et surtout plus contractuelle, entre l'État et les territoires que des critères redéfinis auront identifiés comme subissant aujourd'hui le plus d'inégalités territoriales. Cette relation contractuelle serait basée sur des projets de territoire afin que chaque territoire se saisisse pleinement de son avenir.

5. Les contrats de projets État-régions (CPER)

L'année 2013 sera la 7^e année de mise en œuvre des CPER 2007-2013 : l'État a contractualisé 12,7 Md€ sur la période, et les conseils régionaux 15,5 Md€.

Les crédits prévus s'élèvent à 36 M€ en AE et 40 M€ en CP. Ils financeront notamment des projets majeurs tels que la reconversion des anciens bassins miniers dans le Nord-Pas-de-Calais, en Lorraine et dans le Carmausin. 2 M€ seront affectés à l'opération Euromed dont l'impact sur l'attractivité économique sur la région marseillaise est jugé essentiel. Dans le cadre des conventions territoriales signées au titre des CPER, des engagements seront également effectués pour des opérations relatives à l'attractivité économique des contrats de pays et des communautés de communes, ainsi que pour le soutien à l'investissement des pôles de compétitivité.

Par ailleurs, une enveloppe de 83 M€ en AE et 83,4 M€ en CP sont destinés aux opérations qui relèvent de l'objectif d'équilibre entre les territoires. Elle sert à moderniser des équipements collectifs, à développer les réseaux numériques, et à permettre la gestion durable des territoires et le renforcement de leur attractivité.

La ministre vient d'engager une réflexion sur l'avenir de la contractualisation, afin de prendre en compte d'une part, la perspective d'un nouvel acte de décentralisation, d'autre part la programmation européenne post 2013, concernant la politique de cohésion et le deuxième pilier de la politique agricole commune. Elle a affirmé la nécessité de renouveler le rôle de l'État, comme animateur de la dynamique de contractualisation entre les parties prenantes et comme garant de l'effectivité des engagements pris.

B.— RÉORIENTER LE RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DE LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES EN PASSANT DE L'ÉGALITÉ FORMELLE A L'ÉGALITÉ RÉELLE

La nécessaire politique de renforcement de l'attractivité des territoires doit être réorientée en réexaminant les relations entre ceux-ci : elles ne doivent en effet pas être fondées sur la compétition, mais sur une véritable coopération. La logique des appels à projets, qui favorise les zones les plus dotées et les territoires les mieux armés pour y répondre au détriment des autres doit également faire l'objet d'une révision.

1. Les pôles de compétitivité ont prouvé leur efficacité même s'ils ne garantissent en rien le développement équilibré des territoires

a) Des pôles créés dans un objectif de compétitivité

Les pôles de compétitivité, créés en 2004 pour faire face à une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, ont pour objectif de mobiliser les facteurs clés de la compétitivité et de développer la croissance et l'emploi sur les marchés porteurs. Ils rassemblent sur un territoire bien identifié et une thématique donnée, des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. Ils permettent de s'appuyer sur des synergies et sur la confiance résultant de la coopération concrète des différentes parties dans des projets innovants. Ils ont vocation à soutenir l'innovation, afin de créer de la croissance et de l'emploi.

En dépassant les schémas traditionnels de recherche et de production, ils visent à concrétiser des partenariats entre différents acteurs ayant une compétence reconnue et complémentaire, afin de faire émerger des projets stratégiques de R & D et de promouvoir un environnement global favorable à l'innovation.

b) Les pôles de compétitivité et le programme investissements d'avenir

Après une évaluation positive de la première phase (2006-2008), l'État a affecté 1,5 milliard d'euros au lancement d'une 2^e phase (2009-2012).

Elle comprend 3 axes, outre la poursuite de l'accompagnement de R & D :

– le renforcement de l'animation et du pilotage stratégique des pôles, grâce à la mise en œuvre de « contrats de performance » ;

– le développement de projets structurants, avec les plates-formes d'innovation. La gestion de cette action, confiée à la Caisse des dépôts et consignations, est dotée aujourd'hui de 50 millions d'euros de financement public sous forme d'investissement en capital dans les sociétés d'exploitation des plates-formes et de subventions à ces mêmes sociétés. Ces projets entrent désormais dans

la phase d'ingénierie. L'enveloppe PFMI a été réduite à 50 M€ par le Premier ministre en février dernier, contre 200 M€ prévus au départ.

– le soutien accru au développement de l'écosystème d'innovation et de croissance des entreprises des pôles, notamment par un recours accru aux financements privés et une recherche de meilleures synergies territoriales.

Les pôles de compétitivité ont reçu dans le cadre du programme « investissements d'avenir » une contribution de 500 M€ supplémentaires. De nombreux pôles se sont impliqués dans les appels à projet de ce programme.

Les pôles ont souvent joué un rôle essentiel dans l'émergence des instituts d'excellence des énergies décarbonnées (IEED) et des instituts de recherche technologique (IRT), et ont contribué à faire émerger des projets innovants dans un contexte de décroisement des acteurs et des cultures.

Les outils du PIA sont venus s'insérer dans des paysages régionaux où les pôles de compétitivité avaient déjà acquis une place importante.

Toutefois, la question de la cohérence avec la politique des pôles de compétitivité reste posée. Selon la dernière évaluation, réalisée en 2012, il manque une vision stratégique définissant clairement l'interaction entre ces dispositifs issus du PIA, la politique des pôles de compétitivité, et d'autres dispositifs, tels que les technopoles, les Instituts Carnot...

c) La mise en œuvre d'une troisième phase

L'évaluation de la deuxième phase de la politique des pôles de compétitivité ⁽¹⁾, met en évidence l'efficacité de l'action des pôles. La majorité des entreprises membres des pôles déclarent avoir augmenté leurs investissements et effectifs en R & D depuis leur adhésion. Près de 66 % des entreprises membres affirment avoir créé des emplois et plus de 80 % en avoir maintenu. Enfin, un tiers des entreprises membres indiquent que leur appartenance à un pôle leur a permis d'augmenter leur chiffre d'affaires et d'améliorer leur capacité à exporter.

Sur la base des conclusions de ce rapport, une phase de concertation a été ouverte par le Gouvernement avec les principaux acteurs publics et privés de la politique des pôles de compétitivité. Des échanges auront lieu à l'automne avec d'autres partenaires tels que l'Association des Régions de France (ARF). Des réunions régulières avec le groupe de travail interministériel de la politique des pôles sont également prévues.

(1) confiée au consortium Bearing Point-Erdyn-Technopolis ITD et pilotée conjointement par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCS) et par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), entre décembre 2011 et juin 2012, sa réalisation s'est appuyée sur un comité de pilotage associant des personnalités qualifiées, des représentants de l'Association des régions de France ainsi que les ministères et agences participant à la politique des pôles de compétitivité.

Ces différents échanges permettront de définir une nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité. Les orientations à donner à celle-ci pourraient se concentrer sur deux objectifs principaux : le développement des PME/ETI, et la maximisation de l'impact économique des pôles de compétitivité pour plus de croissance et plus d'emplois. Cette nouvelle phase pourrait également s'inscrire plus fortement encore dans le développement des domaines d'activité liés à la transition environnementale et à la mutation numérique.

Parallèlement, une gouvernance adaptée de la politique des pôles devrait être définie, avec un équilibre renouvelé entre implication régionale et impulsion nationale.

d) Les défauts majeurs des pôles

Les pôles de compétitivité n'irriguent pas suffisamment l'espace qui les entoure ; ils ne doivent pas être fermés mais, au contraire, avoir un lien fort avec leur environnement : c'est pourquoi des crédits de 6 M€ ont été prévus pour 2013 afin de promouvoir une politique d'animation en ce sens.

En outre, **la procédure d'appel à projets existante contribue à favoriser les zones déjà bien dotées**, en concentrant les moyens et en négligeant les territoires qui ne peuvent se mesurer à eux. Cette procédure de compétition entre les territoires n'est pas de nature, bien au contraire, à garantir un objectif d'aménagement équilibré des territoires, les plus fragiles d'entre eux restant par définition, en retrait.

Les prochaines années doivent conduire à un renversement de cette tendance, avec une **meilleure prise en compte des besoins des territoires et une plus grande coopération entre eux**.

2. La politique des grappes d'entreprises présente les mêmes faiblesses

a) Deux vagues d'appel à projets

Au total, 126 grappes d'entreprises ont été sélectionnées à l'issue des deux vagues de l'appel à projets (42 au titre de la 1^{ère} vague pour 2010-2012 et 84 au titre de la 2^e pour 2011-2013), dont 8 dans les DOM-COM (3 pour la 1^{ère} vague et 5 pour la 2^e).

Cette action mobilise une enveloppe d'environ 24 M€ du FNADT, ce qui représente environ 190 000 € par grappe, complétée par les soutiens de la Caisse des dépôts, d'OSEO et d'autres ministères. Le financement FNADT apporté par la DATAR n'a pas vocation à être pérennisé au-delà de la période de 3 ans. Le ministère de l'outre-mer, qui a été associé à la politique des grappes d'entreprises dès sa conception, y participe à hauteur de 1,5 M€.

Les secteurs d'activités concernés sont les suivants :

- secteurs industriels traditionnels (mécanique, agroalimentaire, emballage, industries de la santé) : 63 % ;
- activité numérique : 13 % ;
- environnement et développement durable : 10 % ;
- services : 7 % ;
- industries créatives et culturelles : 6 %.

Quant à la **répartition régionale**, sur 126 grappes, 20 sont situées en Rhône-Alpes, 10 en Île de France, 9 en Bretagne et dans le Nord-Pas-de-Calais, 8 dans la région PACA et 7 en Aquitaine et dans la région Centre.

Seuls la Corse et Mayotte ne disposent pas de grappes d'entreprises.

Si l'on considère la **taille des entreprises**, 47 % sont des PME, 44 % des TPE et 9 % des entreprises de plus de 250 salariés.

La **répartition par financeurs** montre l'importance des ressources propres (34 %), ainsi qu'une part substantielle des collectivités territoriales (30 %) et du FNADT géré par la DATAR (18 %), les autres financements provenant de l'État (DIRECCTE), de l'Europe, d'OSEO et de la CDC.

b) Le lancement d'un appel d'offre pour l'animation des grappes d'entreprises

Le **renforcement de la qualité de l'accompagnement et du suivi des grappes d'entreprises** par l'État étant indispensable, la DATAR et la CDC ont lancé en avril 2012 un appel d'offres relatif à l'**animation** de celles-ci. La candidature de France Clusters a été retenue, car la majorité des grappes d'entreprises en sont membres et elle peut se prévaloir de son expertise européenne. Ce marché a pour objectif :

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

- l'accompagnement des grappes dans l'appropriation de la stratégie « Europe 2020 » (organisation d'ateliers thématiques, production de guides pratiques, mise en place des journées nationales pour favoriser les échanges).

En outre, conformément aux circulaires du 28 mai 2010 et du 9 février 2011, un comité régional de coordination a été chargé, pour chacune des grappes sélectionnées, de communiquer à la DATAR leurs plans d'action et de financement finalisés ⁽¹⁾.

(1) Ce comité régional de coordination réunit les services de l'État, les représentations régionales de la CDC et d'OSEO, le conseil régional et les autres collectivités territoriales concernées

L'animation des grappes d'entreprises participera à l'adaptation des PME aux mutations rapides et constantes des marchés mondialisés.

Pour autant, **la logique des grappes d'entreprises, qui est la même que celle des pôles de compétitivité, devra être réorientée, si l'on souhaite que l'aménagement équilibré du territoire soit partie intégrante des objectifs poursuivis.**

3. L'agence française pour les investissements internationaux (AFII)

Malgré la crise économique, le rôle de l'AFII reste primordial : en 2011, dans un contexte de ralentissement de l'économie mondiale et de concurrence renforcée en Europe, la France a maintenu son attractivité, attirant 698 nouveaux projets d'investissements étrangers, ce qui correspond au deuxième meilleur résultat enregistré depuis plus de 10 ans (en 2010, le nombre de projets a atteint le chiffre record de 782).

Si l'objectif premier de l'Agence est de promouvoir le territoire national dans son ensemble afin d'y attirer les investisseurs étrangers, son action en direction des territoires n'est pas négligeable et le contrat d'objectifs et de performance 2012-2014 (COP) en a fait un de ses objectifs.

Le contrat d'objectifs et de performance 2012-2014 (COP) est construit autour des quatre missions de l'Agence, dont, notamment, le rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires.

Ce nouveau contrat place les investissements dans les activités à haute valeur ajoutée et fort contenu technologique au premier plan des priorités en matière de prospection et de promotion. Parmi les 15 segments prioritaires, figurent les « aliments et nutrition-santé » et les nouvelles énergies (dont ITER) susceptibles de favoriser le développement des territoires ruraux.

Enfin, le COP confirme la contribution attendue de l'AFII à la dynamique d'aménagement du territoire grâce aux actions de prospection et de promotion à l'étranger conduites avec des partenaires territoriaux et à la recherche d'investisseurs étrangers susceptibles de reprendre des entreprises en difficulté.

Sur la période 2009-2011, l'Agence a conforté son rôle d'animation et de coordination avec les partenaires territoriaux, particulièrement les agences régionales de développement, partenaires de premier plan dans l'accompagnement des projets d'implantation, et avec les services déconcentrés de l'État. L'agence partage ses informations avec elles, dans un souci d'équité et de transparence.

Grâce à son partenariat avec les régions, tous les territoires peuvent se porter candidats.

Plusieurs outils permettent d'encourager la répartition territoriale des investissements étrangers :

- la mutualisation de l'information ;
- la création avec la DATAR de l'annuaire des agences régionales de développement (dans lequel chacune indique la présence de groupes étrangers) ;
- l'ouverture du réseau international de l'AFII aux territoires qui souhaitent prospecter à l'étranger, comme en témoigne le nombre croissant de missions conjointes qu'ils mènent : 16 en 2009 ; 43 en 2010 ; 57 en 2011.

Le rôle de l'Agence est de donner aux territoires les mêmes chances. D'ailleurs toutes les régions françaises ont été choisies par un ou plusieurs investisseurs.

Toutefois, la répartition géographique des investissements étrangers en France reste préoccupante. Le tableau ci-dessous rend compte de la force d'attraction des grandes métropoles ; la présence de sociétés étrangères favorise souvent l'arrivée sur le même territoire de nouveaux investisseurs. En 2011, les cinq premières régions, l'Île-de-France, (33 % du total national), Rhône-Alpes, (17 %), Alsace (6 %), Midi-Pyrénées (6 %) et PACA (5 %) accueillent au total 67 % des nouveaux investissements et les huit premières 80 % du total.

RÉPARTITION DES PROJETS ET DES EMPLOIS PAR RÉGION

Région d'accueil*	Projets			Emplois		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Île-de-France	191	243	233	8 286	8 415	7 003
Rhône-Alpes	90	138	120	2 948	4 432	4 536
Midi-Pyrénées	51	43	41	2 178	2 137	2 994
Provence-Alpes-Côte d'Azur	56	52	33	1 972	2 116	874
Nord-Pas de Calais	39	33	30	2 008	2 419	1 347
Alsace	25	30	43	724	860	1 820
Lorraine	17	36	28	694	1 871	1 374
Aquitaine	21	31	17	2 890	1 350	786
Pays de la Loire	17	22	27	605	759	1 055
Haute-Normandie	16	18	14	390	532	724
Centre	10	20	13	602	1 555	635
Languedoc-Roussillon	21	13	14	1 017	422	348

Bretagne	16	16	17	414	766	494
Champagne-Ardenne	10	26	12	1 137	1 084	572
Bourgogne	15	10	12	597	325	186
Picardie	8	13	13	1 103	475	575
Basse-Normandie	6	15	2	375	601	1 010
Auvergne	10	7	11	467	210	421
Franche-Comté	6	6	7	443	340	184
Poitou-Charentes	7	5	6	720	842	592
Dom-Tom	5	2	2	289	160	15
Limousin	1	3	3	15	144	413
Corse	1			15		
Total général	639	782	698	29 889	31 815	27 958

* Classement des régions d'accueil par ordre décroissant du nombre de projets d'investissement étrangers accueillis sur la période 2009-2011

Sur la période 2009-2011, les zones AFR ont accueilli 26 % des projets d'investissement étrangers en France recensés par l'AFII et 31 % des emplois créés ou maintenus associés. Les projets localisés en ZRR sont peu nombreux (3 %).

CHIFFRES CLÉS : ÉVOLUTION DES PROJETS ET DES EMPLOIS PAR ZONE

Zone	2009		2010		2011		Évolution 2010	Évolution 2011
Projets								
AFR	164	26 %	213	27 %	169	24 %	30 %	-20 %
ZRR	17	3 %	28	4 %	17	2 %	62 %	-38 %
Total France	639	100 %	782	100 %	698	100 %	22 %	-11 %
Emplois								
AFR	9 457	32 %	10 297	32 %	7 913	28 %	9 %	-23 %
ZRR	422	1 %	1 353	4 %	1 072	4 %	221 %	-21 %
Total France	29 889	100 %	31 815	100 %	27 958	100 %	6 %	-12 %

Un certain nombre de communes sont définies à la fois comme des zones AFR et des zones ZRR. Ainsi, sur les 17 projets recensés en 2011 dans les zones ZRR, 12 sont également comptabilisés comme des projets en zone AFR.

En 2011, les zones AFR accueillent 24 % des projets en France et 28 % des emplois, contre respectivement 27 % et 32 % en 2010, et 26 et 32 % en 2009. Pour les zones ZRR, après une forte progression en 2010 (5 % des projets

d'investissement étrangers et 8 % des emplois associés), le nombre de projets a diminué en 2011 (2 % des projets et 4 % des emplois associés) et retrouvé le niveau de 2009.

Une inflexion de la politique de l'Agence pourrait conduire à prendre davantage en compte les besoins des territoires les plus démunis, alors qu'actuellement les investissements étrangers bénéficient dans leur grande majorité aux régions les plus riches. Cela pourrait passer par la valorisation de projets d'investissement et de reprises d'entreprises réussis et pérennes qui ont eu lieu dans des territoires ruraux, ou bien encore par un travail particulier sur les filières d'avenir à la fois liées au développement durable et susceptible de favoriser les territoires les moins denses. Plus largement, il est très important que s'opère une véritable intégration permanente de l'exigence d'égalité territoriale dans l'action de l'Agence.

C.— RÉAFFIRMER LE DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ ET SOLIDAIRE DES TERRITOIRES LES PLUS FRAGILES

Cette réaffirmation concourra à renforcer l'objectif d'attractivité, car, comme l'a souligné le Président de la République lors des États généraux de la démocratie territoriale convoqués par le Sénat le 5 octobre 2012, « **les pays qui réussissent le mieux dans la compétition mondiale sont ceux qui sont capables de fédérer tous les acteurs dans un même projet** » et « **la démocratie locale... c'est aussi un levier de croissance** ». En effet, « **ce sont... les collectivités locales qui, aujourd'hui, réalisent, bâtissent, équipent le pays puisqu'elles sont à l'origine de 70 % de l'investissement public** ».

Il est nécessaire de repenser la solidarité à l'échelle nationale, régionale et locale. Cette solidarité, gage d'une véritable cohésion nationale, passera par une politique de péréquation renouée entre les différentes catégories de territoires, afin que les territoires les plus riches puissent aider les territoires fragiles.

Il est également impératif de mettre en cohérence l'action des différents échelons de collectivités territoriales et de l'État : les régions, qui sont les chefs de file en matière de développement économique, les départements qui gèrent la majorité des politiques d'insertion sociale, les groupements de communes et les communes qui sont au contact direct des habitants et l'État, qui porte l'action de la police ou de l'éducation nationale et demeure le garant de la solidarité.

1. Le suivi des mutations économiques

a) Les contrats de site

Les contrats de sites, mis en place en 2003, ont été conclus jusqu'en 2007 afin d'accompagner les territoires touchés par un sinistre industriel brutal aux

conséquences socioéconomiques importantes et les territoires fragilisés par le cumul de restructurations industrielles. À partir de 2008, les modalités de l'intervention publique ont été modifiées, avec l'instauration de la contribution financière des entreprises assujetties à l'obligation de revitalisation territoriale et la mise en place des dotations du fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) au bénéfice de bassins d'emploi affectés ou fragilisés par des restructurations.

Dans le dispositif contractuel, le financement de l'État a atteint 518 M€ ; au total 33 contrats de site et contrats territoriaux ont été signés. En 2012, il n'en reste plus que trois en cours (le contrat de site des Ardennes, le contrat territorial pour le développement économique et l'emploi du Chatelleraudais, le contrat de site de Saint-Omer). Compte tenu des résultats globalement positifs de ce dispositif, la contractualisation a été retenue pour les contrats de restructuration de site de défense (CRDS) et les plans locaux de redynamisation (PLR).

La réflexion sur la contractualisation territoriale menée en continu par la DATAR ainsi qu'une étude conduite en 2011 à partir d'une typologie de huit contrats de site et territoriaux amènent à un triple constat :

– la refondation d'une politique partenariale de redynamisation territoriale suppose l'adhésion des collectivités concernées et une capacité contributive non négligeable de toutes les parties au contrat ;

– dans un contexte budgétaire contraint, cette refondation devrait être concentrée sur un nombre restreint de territoires, identifiés comme structurellement fragiles ;

– ce ciblage présuppose une réelle amélioration qualitative des diagnostics territoriaux et de l'anticipation, ainsi que des modalités de la gouvernance et de l'évaluation.

b) Le fonds national de revitalisation des territoires (FNRT)

Le fonds est né d'un double constat : certains territoires sont touchés par des restructurations importantes mais ne peuvent bénéficier de convention de revitalisation ; des entreprises veulent s'y installer, mais ne le peuvent faute de ressources suffisantes.

Une convention signée en 2009 entre l'État, la CDC et OSEO, initialement conclue pour une durée de 3 ans, a créé un fonds de garantie, le FNRT. Constitué auprès d'OSEO, à qui est confiée une mission d'inspection et de gestion, il est doté de 35 M€ (à parts égales entre l'État et la CDC). Il permet l'octroi par OSEO de 135 M€ de prêts de revitalisation des territoires (PRT), compris entre 0,1 et 1 M€, d'une durée de 5 à 7 ans, avec un différé d'amortissement de 2 ans. Le fonds a pour objet de soutenir des entreprises ou des établissements de 10 à 500 salariés, sur des territoires touchés par des difficultés économiques.

À la fin juin 2012, 76 territoires étaient labellisés, auxquels 135 M€ ont été affectés. Un montant de 108,7 M€ a été engagé pour 445 demandes d'entreprises. Le fonds entraîne la mise en place de prêts bancaires avec un effet de levier de 2, soit 270 M€ de prêts bancaires et 135 M€ de PRT.

Une mission confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA) et au CGFI a souligné la synergie opérée territorialement par le dispositif et rappelé que l'intervention de l'État est particulièrement appréciée. Elle a préconisé une évolution du FNRT vers trois directions : le maintien d'une intervention conjoncturelle, la mise en place d'une intervention plus structurelle, de type contractualisation, et une réponse à la problématique plus large du financement des PME. À la suite de cette mission, un groupe de travail a été constitué réunissant la DATAR, la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS). Le dispositif actuel cessera à la fin de la convention – dont le délai a été renouvelé – au 31 décembre 2012.

2. Les pôles d'excellence rurale (PER)

Des crédits de 20 M€ en AE et 26,5 M€ en CP sont prévus pour les PER en 2013. Il s'agit dans ce domaine aussi de la continuation d'une politique existante, faute de temps pour la réorienter ; mais il conviendra ultérieurement d'encourager davantage les filières innovantes et de développer leur ancrage sur les territoires.

a) Le bilan des PER de la première génération

Le principal objectif du premier appel à projet « pôles d'excellence rurale » lancé en décembre 2005 était de soutenir des projets innovants, créateurs d'emplois directs et indirects. **Quatre thématiques** avaient été retenues :

- la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques,
- la valorisation et la gestion des bio ressources ;
- l'offre de services et l'accueil de nouvelles populations ;
- l'excellence pour les productions agricoles, industrielles, artisanales et de services localisées.

Sur les 379 PER labellisés en août 2006 et février 2007, 76 projets se sont réalisés en 2009, 199 en 2010, un en 2012 et 33 projets ont été abandonnés. Cette première génération est aujourd'hui achevée. L'incidence sur le territoire a été estimée à plus d'un milliard d'euros de travaux, avec la création ou le maintien de plus de 40 000 emplois en espace rural.

Les réalisations complètes sont au nombre de 195 et représentent 57 % des PER finalisés. Parmi les réalisations partielles, on distingue :

- les faibles réalisations (entre 1 et 20 %) : 5 % des PER ;

- les réalisations comprises entre 20 et 50 % : 14 % des PER ;
- les réalisations comprises entre 50 et 80 % : 25 % des PER.

La participation de l'État s'est élevée à 235,5 M€, dont 179,3 M€ de crédits non déconcentrés. Créé en 2007, le Fonds ministériel mutualisé (FMM), qui regroupe les crédits ministériels dédiés aux pôles d'excellence rurale, englobe le FNADT, la dotation de développement rural et la dotation globale d'équipement, la dotation du MAAP et la participation de 9 ministères ⁽¹⁾. Les crédits du FMM engagés atteignent 126,5 M€ et les crédits payés 123 M€.

Les autres fonds mobilisés pour les aides PER sont des crédits locaux et communautaires.

Les porteurs de projet de la première génération communiqueront à la DATAR les rapports individuels d'évaluation qu'ils doivent réaliser au plus tard en 2012. Leur synthèse permettra de capitaliser et de diffuser les bonnes pratiques, les exemples de réussite de gouvernance, notamment afin d'aider les PER de la 2^e génération.

b) La mise en œuvre de la deuxième génération de PER

Engagée le 9 novembre 2009, elle court sur la période 2010-2015. Les thématiques retenues sont le développement économique des territoires ruraux (66 % des projets retenus) et les besoins des populations dans le domaine des services au public (34 % des projets retenus).

114 PER ont été labellisés en 2010 et 149 PER en août 2011, soit au total 263 PER de la 2^e génération. Seuls 2 d'entre eux ont été abandonnés.

Les financements d'État et communautaires mobilisés pour la seconde génération s'élèvent à 240 M€. Les crédits non déconcentrés atteignent 159 M€, regroupés au sein du FMM, dont 115 proviennent du FNADT et 44 % de huit ministères contributeurs. Les 81 M€ de crédits d'État déconcentrés et communautaires comprennent principalement 31 % de la dotation des territoires ruraux (DETR), 25 % de FEDER et 23 % de FEADER.

c) L'étude sur la gouvernance des PER santé et cohésion sociale

L'appel à projets PER a permis de mettre en lumière des modes de gouvernance innovants (portage de projet par des intercommunalités, de larges partenariats incluant, des acteurs de différents horizons, mise en œuvre de politiques publiques intégrés). À partir de ce constat, la DATAR a réalisé une étude afin d'appréhender ces nouvelles pratiques dans le domaine médico-social.

L'étude a porté sur les 125 PER de 1^{ère} et 2^e génération concernant les maisons de santé pluridisciplinaire, la télémédecine, la petite enfance, la jeunesse, les seniors, le handicap et la dépendance. Sur les 67 % des PER ayant répondu au

(1) Tourisme, PME, industrie, santé, écologie, équipement, emploi, outre-mer, jeunesse et sports.

questionnaire, ce taux élevé révélant l'intérêt porté à cette démarche, 81 d'entre eux ont été retenus pour l'analyse.

– **Caractéristiques des projets**

Les PER santé-cohésion sociale comportent en moyenne 4 ou 5 opérations : du projet de maison de santé simple ou en réseau aux projets comportant une dizaine d'opérations mêlant plusieurs thèmes sanitaires et sociaux. Certains liens sont systématiques : la télémédecine est toujours associée à une maison de service et la jeunesse à la petite enfance.

Plus de 60 % des projets développent une approche transversale à l'intérieur même du PER en intégrant des opérations liées à d'autres politiques publiques : les autres services à la population, le secteur économique (dont l'emploi), le sport et la culture, le logement, les transports, le tourisme ou encore les technologies de l'information et de la communication.

Dans un souci d'efficacité des services créés, 64 projets (soit 79 %) ont entrepris une mutualisation de locaux, de matériel ou de personnel, entre des services sanitaires et sociaux, ou avec d'autres politiques publiques. La vingtaine de PER qui mutualise le matériel et le personnel en lien avec d'autres politiques publiques révèle de véritables projets de politique intégrée.

– **Un bilan plutôt encourageant**

Plus de 90 % des territoires concernés par ces projets possédaient déjà un diagnostic territorial, qu'il soit d'ordre général ou spécifique à la thématique du PER. De plus, 80 % de ces territoires sont aussi dotés d'une stratégie territoriale dont la plupart comprennent un volet lié à la santé ou à la cohésion sociale.

Lors de la conception des PER, certaines pratiques de gouvernance préexistaient dans les territoires ruraux concernés, telles que :

- les partenariats entre collectivités territoriales ;
- la réalisation d'un diagnostic territorial préalable ;
- la volonté de gérer soi-même l'ingénierie ;
- le cadrage du projet au sein d'un comité de pilotage ;
- la réalisation d'un suivi des opérations ;
- la conscience de la nécessité d'une évaluation.

Cependant, les PER ont aussi apporté des innovations, dont l'amélioration sensible de pratiques existantes ou le transfert au domaine de la santé, de méthodes déjà utilisées ailleurs :

- l'association de partenaires sanitaires ou sociaux ;
- des partenariats publics-privés ;
- le rôle fondamental des intercommunalités qui ont permis la coordination entre les différents acteurs ;

- le développement des comités de suivi ;
- un cadrage méthodologique pour l'évaluation, appuyé sur les conseils des services déconcentrés de l'État ;
- la volonté de perpétuer la dynamique territoriale qui animait le PER.

Les PER ont donc représenté une véritable opportunité de développement des projets santé-cohésion sociale pour de nombreux territoires ruraux.

Enfin, certains territoires ont mené des pratiques de gouvernance intéressantes, voire innovantes en milieu rural, avec la concertation de la population, l'association de partenaires de formation professionnelle (facultés, IUT, centres de formation...) et un double niveau de gouvernance : un organe décisionnaire général doublé soit d'organes plus locaux et plus souples, soit d'instances de conseils d'ordre technique, juridique ou éthique.

Néanmoins, les porteurs de projet regrettent souvent la brièveté du délai de candidature de l'appel à projets qui n'a pas permis d'associer la population de manière plus large, ni de faire appel à des intervenants extérieurs (cabinets de conseil, assistance à maîtrise d'ouvrage, collectivités ayant déjà travaillé sur le sujet ou collectivités proches souhaitant travailler sur le même thème...). **L'absence de financement de fonctionnement est perçue comme un facteur limitant** : une aide pour l'ingénierie de projet (afin d'optimiser le déroulement de l'expérimentation) voire une participation au fonctionnement, au moins lors des premières années de vie du projet, aurait été appréciée.

Même si l'appel à projets national a eu un effet d'accélérateur sur des projets en gestation, et si le caractère transversal de cet appel à projets a permis le développement de pratiques innovantes en matière de gouvernance locale des sujets santé-cohésion sociale, **notre Rapporteur déplore le recours à la procédure d'appel à projet, qui, comme dans le cas des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises, élimine de fait les territoires dépourvus d'ingénierie interne.**

3. Le dispositif d'accompagnement territorial du redéploiement des armées

Un plan gouvernemental d'accompagnement des restructurations de défense a été mis en place par la circulaire du 25 juillet 2008. Il a pour objectif de permettre un nombre de créations d'emplois dans les territoires concernés au moins équivalent à celui des emplois supprimés en raison des restructurations et comporte :

- la mise en place progressive de **25 contrats de redynamisation de site (CRDS) et de 33 plans locaux de redynamisation (PLR)** sur la période 2009-2014, dotés d'une enveloppe de 320 M€, France d'outre-mer comprise ;

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

– **la mise en place du dispositif de restructuration des zones de défense (ZRD)** pour les 13 zones d’emploi et les communes bénéficiant d’un CRDS concernées par une suppression d’au moins 50 emplois. Ce dispositif prévoit la mise en place de mesures fiscales et sociales pour les entreprises en création ou en extension, et un crédit d’impôt pour les micro-entreprises ;

– **la création d’un fonds d’accompagnement des communes** de 25 M€ pour la période 2009-2011 destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population. Cinq communes ont bénéficié de ce fonds en 2010 et huit en 2011. Au total, 8,18 M€ ont été engagés en 2010-2011 ;

– **la cession à l’euro symbolique des emprises militaires** pour les communes bénéficiant d’un CRDS. 61 opérations de cession ont été effectuées par France Domaine sur la période 2009-2012 ⁽¹⁾. Elles correspondent à une valeur foncière de 98,78 M€.

L’objectif est de signer la quasi-totalité des CRDS et des PLR pour la fin de l’année 2012. Ont déjà été signés 5 contrats en 2009 ; 5 en 2010 ; 24 en 2011 et 9 au 13 juillet 2012.

Un crédit de 12,6 M€ en AE et 16 M€ en CP est affecté à ce plan pour l’année 2013 ; pour la période 2009-2015, une enveloppe de 300 M€ est prévue en métropole pour le financement des mesures d’accompagnement, au moyen d’un abondement du FNADT et du FRED. Une enveloppe spécifique de 20 M€ est prévue pour l’Outre-mer à hauteur de 2/3 pour le FRED et d’un tiers pour le FEI (fonds exceptionnel d’investissement de dotation de la DG-OM).

Les montants inscrits au titre du FRED et du FNADT dans les CRDS et PLR signés ou en cours de signature représentent 215,2 M€ (144,98 M€ pour le FRED, 67,09 M€ pour le FNADT et 3,13 M€ pour le FEI).

4. Un meilleur accès aux services publics et aux services au public

Un plan pour un meilleur accès aux services publics a été mis en œuvre au cours des dernières années, mais de manière insuffisante. **L’égalité doit être rétablie dans l’accès aux services publics, pour remédier au sentiment d’abandon des territoires. Il conviendra d’affecter les effectifs et les dépenses d’intervention vers les collectivités les plus démunies, après avoir effectué un diagnostic partagé.**

(1) 15 opérations en 2009 ; 11 opérations en 2010 ; 31 opérations en 2011 ; 4 opérations au 7 mai 2012.

Le développement des services publics ne doit pas négliger la nécessaire présence physique de ceux-ci ; le développement du numérique, fondamental, ne remplira pas les indispensables fonctions d'accueil, d'écoute et de conseil.

Enfin, il ne faut pas opposer monde rural et quartiers difficiles : il s'agit des éléments d'une même politique.

Plus largement, il faudra veiller au développement de services au public, notamment afin d'éviter l'isolement de certains territoires : par exemple faire du réseau de transport en commun un outil de mise en relation des territoires, développer l'intermodalité, le covoiturage et le transport à la demande...

a) La Poste et le maillage territorial

– Le contrat de présence postale territoriale 2011-2013 succède au premier contrat 2008-2010.

Co-signé par l'État (les ministres chargés des finances, de l'industrie et de l'aménagement du territoire), le président de l'association des maires de France et le président-directeur général du groupe La Poste, **ses objectifs** sont les suivants :

– fixer les lignes directrices de gestion du fonds postal de péréquation territoriale ;

– proposer la qualité de service attendue par les élus et les usagers. Les décisions de transformation d'un bureau de poste en point de partenariat doivent faire l'objet d'une décision conjointe de la Poste et du maire, après un diagnostic partagé. Les horaires doivent être adaptés. À titre d'exemple, les bureaux de poste seront ouverts un jour par semaine jusqu'à 21 heures dans les communes de plus de 50 000 habitants. L'information sur les modifications d'horaires doit être effective et largement diffusée.

L'observatoire national de présence postale territoriale étudie, analyse et décide des orientations du contrat et suit son développement. L'État y est représenté par le ministère chargé de l'industrie, le ministère de l'Intérieur, et la DATAR. Les orientations du contrat ont fait l'objet de plusieurs groupes de travail pendant un an, en 2010, réunissant les représentants de l'État, de la Poste et des élus auxquels ont été associés des experts.

– pour remplir ces objectifs, le contrat comporte plusieurs innovations. Il intègre dans ces zones prioritaires les zones urbaines sensibles et les départements d'outre-mer. Le principe de réversibilité est instauré, afin qu'un point de contact en partenariat puisse devenir (ou redevenir) un bureau de poste de plein exercice. Il limite les contributions du fonds de péréquation postale à la rénovation des bureaux de poste situés dans les zones prioritaires ou les desservant. Le périmètre de recevabilité des demandes est étendu à l'installation

de distributeurs automatiques de billets et à la mutualisation avec d'autres services au public. Il vise à créer un mode de gouvernance locale et nationale laissant une large autonomie de décision aux commissions départementales de présence postale territoriale.

– Le fonds postal de péréquation territoriale

Issu, pour sa majeure partie, de l'exonération de la contribution économique territoriale (CET), son objectif est la compensation des coûts engendrés par l'exercice de la mission d'aménagement du territoire et issu d'exonérations fiscales au bénéfice de l'entreprise⁽¹⁾. Son montant est de 170 M€ par an pendant la période 2011-2013. Il bénéficie d'un solde de 7,7 M€ provenant du contrat précédent.

Il convient de rapprocher le montant du fonds du coût net de la mission d'aménagement du territoire dont le mode de calcul a fait l'objet d'un décret en Conseil d'État⁽²⁾ : Il est évalué à 269 M€ pour l'année 2010 (décision de l'ARCEP du 22 septembre 2011).

Répartition du montant du fonds de péréquation postale

(six programmes autonomes dont le montant prévisionnel est plafonné)

- Programme 1 : 53 M€ (indemnités versées aux communes pour la gestion et le fonctionnement des agences postales communales (APC) et intercommunales (API) ;
- Programme 2 : 6,1 M€ (rémunérations versées aux commerçants en compensation du service postal rendu (RP) ;
- Programme 3 : 29,9 M€ (au sein de ce programme négocié avec les commissions départementales de présence postale territoriale pour les équipements des APC, API et RP figure la mutualisation des points de contact vers d'autres services (en cohérence avec l'expérimentation « + de services au public » et les investissements en DAB ;
- Programme 4 : 18,4 M€ (programme négocié avec les commissions départementales de présence postale territoriale pour les équipements dans les ZUS) ;
- Programme 5 : 4,9 M€ (programme négocié avec les commissions départementales de présence postale territoriale pour les équipements dans les DOM) ;
- Programme 6 : 57,3 M€ (dotation affectée au fonctionnement et à l'évolution des bureaux de poste en zones rurales).

Le montant global engagé en 2011 s'établit à 149,4 M€ soit 87,9 % du montant prévisionnel. On constate un taux satisfaisant d'engagement par rapport aux programmations (+ de 90 %) sauf dans les DOM (programme 3).

Les points de contact éligibles au fonds de péréquation sont situés dans des zones prioritaires : les communes rurales définies par l'Insee, les ZRR, les zones de montagne et les massifs auxquelles elles sont rattachées, les ZUS et les

(1) Décret n° 2011-2069 du 30 décembre 2011.

(2) Décret n° 2011-849 du 18 juillet 2011.

DOM. Le nombre de points de contact éligibles s'établit à **10 957 lieux** soit 64,4 % des points de présence postale sur l'ensemble du territoire national, y compris les DOM.

Au total, en 2011, la Poste compte 17 024 points de contact et respecte donc les dispositions de la loi du 9 février 2010, selon laquelle elle doit avoir au moins 17 000 points de contact (9 955 bureaux de poste ; 5 089 agences postales communales et intercommunales (APC et API) dont 4 504 en zones prioritaires ; 1 973 relais-poste (RP) dont 1 626 en zones prioritaires). Les points de partenariat (APC, API, RP) représentent 41 % du réseau postal.

Il convient de rappeler que la Poste est tenue par la loi de 2005 à une norme d'accessibilité claire : moins de 20 minutes et 5 kilomètres pour 90 % de la population d'un département. **Sept départements ne répondent pas à cette norme : l'Aube, le Cantal, l'Eure, le Gers, le Lot, la Lozère, la Haute-Marne et la Meuse.**

La difficulté d'atteindre le taux de proximité demandé est récurrente pour certains d'entre eux, en raison soit de la faible densité des territoires, soit de la géographie particulière des départements. **Ces obstacles doivent pour autant être dépassés, et la loi être respectée. Il en va de l'égal accès des citoyens aux services publics et de la cohésion territoriale.**

b) L'accord national « Plus de services au public »

– La signature de l'accord

Un accord national a été signé en 2010 entre l'État et 9 opérateurs de services publics (La Poste, SNCF, GDF Suez, EDF, la MSA, la CNAMTS, la CNAF, la CNAV et Pôle emploi), auxquels se sont associés deux partenaires experts, la Caisse des dépôts et l'union nationale des points d'information et de médiation multiservice (PIMMS).

L'objectif était la mise en œuvre d'une expérimentation à grande échelle, portant sur la réalisation de 22 contrats départementaux (un par région) ⁽¹⁾ afin de mutualiser une offre de services dans les territoires peu denses de ces départements. L'expérimentation doit s'achever le 31 décembre 2013.

La DATAR assure le secrétariat général du dispositif et organise des réunions de suivi, grâce à la mise en place d'un comité technique national.

Dès l'automne 2010, les préfets ont mis en place et animé des comités départementaux de pilotage et de suivi afin de décliner localement les engagements nationaux et d'identifier des zones prioritaires en termes d'offre de services au public. À partir de ces diagnostics, les partenaires ont défini une

(1) Aisne, Cantal, Charente maritime, Cher, Haute-Corse, Creuse, Doubs, Eure, Gironde, Hautes-Alpes, Lot, Lozère, Manche, Marne, Mayenne, Meuse, Morbihan, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Rhône, Seine-et-Marne, Yonne.

stratégie départementale de renforcement de l'offre de services et d'amélioration de son maillage territorial en articulant les stratégies des opérateurs signataires et le cadre de l'accord national avec les besoins localement identifiés.

Aujourd'hui, 18 contrats départementaux sont signés. Au 31 juillet 2012, les contrats du Cher, de la Gironde, du Morbihan et de la Seine-et-Marne étaient en cours de validation ou prêts à être signés.

– Le contenu des contrats départementaux

Tous les partenaires de l'accord national sont signataires des contrats départementaux. Sont associés également les collectivités locales (communes et communautés de communes, mais également des conseils généraux et des conseils régionaux), ainsi que d'autres partenaires mobilisés dans certains départements (Banque de France, Tribunal de grande instance, Mission locale, etc.).

Les contrats départementaux comportent **quatre grands types d'opérations de mutualisation de services au public**, qui correspondent aux engagements des opérateurs pris lors de la signature de l'accord national en septembre 2010 :

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

- **l'installation d'équipements mutualisés**, avec l'installation de 88 nouveaux visio-guichets (71 bornes « usagers » propriété de collectivités et 17 propriétés d'opérateurs) et l'installation de 20 nouvelles bornes d'information passives par les opérateurs (CAF, CPAM, CARSAT, MSA). L'interopérabilité des équipements a été systématiquement recherchée.

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

- **la délivrance de services en commun** : Des projets d'installation par la SNCF de terminaux permettant l'achat de billets de TER dans les relais de services publics (RSP), les relais poste, les offices du tourisme ; de nombreux Points Services Poste (PSP) à l'initiative d'EDF dans des bureaux de poste ou des RSP offrant un accès téléphonique direct aux services d'un conseiller EDF, les conventions « Cash Compte » (EDF) ou « Efi compte » (GDF SUEZ) applicables

à tous les bureaux de poste, l'appui d'EDF et/ou GDF SUEZ à 3 associations départementales de médiation sociale ; le développement des services postaux dans 7 offices du tourisme sont autant de modes de collaboration entre opérateurs et collectivités qui apportent souvent une offre de services nouvelle et adaptée.

Près de 250 projets sont répertoriés soit une moyenne de plus de 10 projets dans chaque département expérimentateur.

– **Les travaux nationaux suscités par l'accord national**

Plusieurs chantiers transversaux ont été engagés à la suite des travaux du comité technique national, afin de répondre aux questions soulevées ou difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de l'accord :

- l'interopérabilité des équipements visio accueil,
- la formation des agents d'accueil des espaces mutualisés de services,
- des propositions de modèles économiques viables des lieux de mutualisation de services (étude finalisée),
- la sécurisation juridique des agents des espaces mutualisés,
- l'élaboration d'une base de données actualisée de l'offre de services dans les 22 départements de l'expérimentation, aboutissant à une cartographie dynamique des territoires,
- la constitution d'une cellule d'animation nationale,
- l'élaboration d'une communication commune pour l'ensemble des espaces mutualisés.

Un bilan global quantitatif et qualitatif est réalisé à mi-parcours de l'expérimentation. D'ores et déjà, il apparaît que l'interopérabilité des équipements en visio devient la règle à venir pour les opérateurs. L'État est un acteur essentiel de l'expérimentation, tant au plan national que local, pour l'investissement comme pour le fonctionnement. Les trois quarts des départements qui ont signé leur contrat ont sollicité les crédits d'État.

La part de l'État s'élève à 30 % du coût des opérations liées aux espaces mutualisés, celle des opérateurs à 4 %, celle des collectivités à 62 % (le solde correspond aux crédits communautaires et aux autres financements privés).

c) Mettre un terme aux fermetures aveugles

La RGPP ayant été menée de façon désorganisée et incontrôlée au cours des années récentes, la fermeture de services publics a été réalisée hâtivement, en particulier celle des tribunaux et des hôpitaux.

L'actuel gouvernement a d'ailleurs pris le contre-pied de la politique menée précédemment : le ministre de l'Éducation nationale a annoncé récemment la création, dans les zones difficiles, de plus de postes d'enseignants que de classes, ou de moduler la dotation financière des établissements scolaires

en fonction des difficultés socio-économiques des élèves accueillis, politique qui, d'ailleurs, évite de tomber dans le piège du zonage qui stigmatise.

Quant à la fermeture de certaines sous-préfectures, pour laquelle le ministre de l'Intérieur a lancé une mission de réflexion et de concertation confiée à MM. Michel Sappin, chef de l'inspection générale de l'administration (IGA), Jean-Marc Rebière, président du conseil supérieur de l'administration de l'État (CSATE) et Emmanuel Berthier, délégué interministériel à l'aménagement et à l'attractivité du territoire (DATAR), elle doit être préparée avec discernement, en prenant le temps de la concertation et du dialogue. La réflexion doit tenir compte de la cohésion sociale et territoriale, c'est pourquoi elle impliquera l'ensemble des acteurs du réseau territorial : les préfets, les élus et leurs associations, les organisations syndicales et professionnelles, les organismes consulaires, les représentants d'utilisateurs. La mission formulera des propositions au printemps 2013.

Il n'est pas possible de fermer des sous-préfectures de façon uniforme, notamment dans les territoires ruraux ; l'examen des réalités du terrain est primordial, en particulier le nombre d'utilisateurs par jour, l'existence d'autres services publics, la nécessité d'une présence physique. Les sous-préfets doivent conserver leur rôle de médiation. Les fermetures devront être validées de façon équilibrée, sous l'autorité du préfet de région, avec le souci d'une vision horizontale de la présence de l'État donné afin qu'une fermeture ne vienne s'ajouter à une liste déjà trop longue des retraits successifs de la puissance publique sur un territoire donné. Il est en outre crucial que l'État continue d'accompagner les citoyens, comme les élus, dans leurs projets.

La difficulté est de trouver la bonne grille d'analyse et d'évaluation.

Plus généralement, la décision prise en avril 2008 dans le cadre de la RGPP de renoncer à la **mission d'ingénierie publique de l'État** au profit des collectivités territoriales a été mal perçue par celles-ci. Elles ont le sentiment que les anciennes directions départementales n'ont pas été remplacées et se trouvent démunies. **L'ingénierie territoriale, outil indispensable de la maîtrise par les collectivités de leur avenir et de l'anticipation des évolutions structurelles du territoire, doit également être développée, comme les services publics traditionnels. Il faut maintenir un maillage fin de ces compétences au plus près des territoires.**

5. La couverture médicale du territoire

Le plan de développement de 250 maisons de santé a déjà permis de financer en 2011 les dépenses d'investissement de 80 projets. 110 projets devraient l'être en 2012. La mise en œuvre du plan se poursuivra en 2013, conformément à ce qui était prévu, avec un crédit de 10 M€ en AE et 6,6 M€ en CP.

En 2011, le **montant total d'investissement** (tous financeurs confondus) s'élève à 106,2 M€ qui se répartissent ainsi :

- État : 26 %
- Fonds européens : 8 %
- Collectivités territoriales : 20 %
- Autofinancement : 46 % (emprunt + loyer des professionnels).

Le rythme de mise en œuvre du plan n'est pas homogène sur le territoire national : les acteurs locaux de certaines régions avaient anticipé les difficultés de démographie médicale, ce qui a rendu possible l'émergence rapide de projets déjà mûrs et l'obtention d'un maillage territorial satisfaisant en maisons de santé. Dans d'autres régions, les premiers projets arrivent à maturité cette année, avec un déploiement prévu dans les années à venir.

En outre, 37 dossiers relatifs à l'organisation de l'offre de soins ont été labellisés au titre des PER de 2^{ème} génération (2010, 2011). Ils prévoient la création de 69 maisons de santé (une à quatre par dossier). Ces projets, qui s'ajoutent aux 250 prévus dans le cadre de la mesure du CIADT, participent au maillage territorial de l'offre de soins de premier recours.

Un observatoire des maisons de santé est en cours, sous le pilotage du ministère de la santé et alimenté par La DATAR. Il permettra de suivre l'ensemble des réalisations sur l'ensemble du territoire national et de repérer les besoins non couverts. **Cela participera, de façon complémentaire, à la politique énergique qu'entend mener le Gouvernement en faveur d'un meilleur accès aux soins, notamment aux soins d'urgence. Les inégalités en ce domaine produisent des drames humains inacceptables au quotidien. L'égal accès aux soins est une priorité.**

6. Le développement des réseaux numériques

Si la présence physique reste primordiale dans les territoires, le développement des réseaux numériques n'en favorise pas moins un développement plus harmonieux de ceux-ci, en remédiant à l'isolement, aux inégalités et à la fracture numérique. Il permet la diffusion du télétravail à ceux qui le souhaitent, et l'implantation de nouveaux services, notamment dans le secteur privé. Grâce au numérique, l'accessibilité physique n'est plus le seul critère déterminant la décision de s'implanter sur un territoire. L'aménagement numérique de la France ne pourra cependant se faire qu'à condition d'organiser une solidarité financière entre les territoires denses, qui seront équipés en très haut débit par les opérateurs privés, et les territoires moins peuplés, donc moins rentables, qui devront être équipés par la puissance publique.

a) Le déploiement des réseaux de téléphonie mobile sur le territoire

– en 2G

Selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), au 1^{er} janvier 2012, **99,9 % de la population métropolitaine est couverte par au moins un opérateur mobile**. Les zones dites « blanches », couvertes par aucun opérateur mobile représentent 0,02 % de la population (1,52 % de la surface du territoire).

En outre, **chaque opérateur remplit au 1^{er} janvier 2012 ses obligations de couverture de la population** : 99,9 % pour Orange, 99,5 % pour SFR et 99 % pour Bouygues Telecom, taux supérieurs à celui de 99 % prévu lors du renouvellement de leurs autorisations (en 2006 et 2009).

Le programme « zones blanches » a été initié par la signature, le 15 juillet 2003, d'une convention nationale entre l'ARCEP, l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des maires de France (AMF), les trois opérateurs mobiles « historiques »⁽¹⁾ et le Gouvernement. Il vise à apporter la couverture mobile dans les centres-bourgs de 3 073 communes, principalement situées en zone rurale, qui n'étaient couvertes par aucun opérateur de téléphonie mobile. En 2008, un nouveau recensement a permis d'identifier 364 nouvelles communes additionnelles à prendre en compte dans le programme complémentaire. Au 30 juin 2012, il ne reste que 194 communes à couvrir. L'objectif est un achèvement du programme d'ici la fin de l'année 2013.

Par ailleurs, conformément à la commande du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010, la DATAR a dressé **une liste de 88 communes dont la couverture serait encore inexistante à l'issue de ce nouveau plan**. Si l'ajout d'un site s'avère nécessaire, il conviendra d'examiner avec l'ensemble des parties intéressées, collectivités territoriales d'une part, et opérateurs mobiles d'autre part, leur souhait de voir ces communes couvertes et, le cas échéant, les modalités financières à mettre en place.

– en 3G

Alors qu'à la mi-2012, la France comptait 70,4 millions d'**abonnés** au mobile – contre 58 à la fin de 2008 (soit un taux de pénétration de la population française de 105,5 %), le parc d'abonnés 3G s'élevait à près de 33 millions, contre 18,7 à la fin de 2008 (soit une progression de 76,5 %).

En ce qui concerne **la couverture de la population** au 1^{er} janvier 2012, l'état des lieux réalisé par l'ARCEP montre que les taux atteints par Orange, SFR, Bouygues Télécom et Free Mobile étaient respectivement de 98 %, 98 %, 93 % et 28 % de la population.

(1) Orange, SFR et Bouygues Telecom.

Pour accroître leur couverture, **les opérateurs pourront notamment mutualiser les réseaux 3G en zone rurale.** Cette mutualisation pourrait permettre d'achever la couverture du territoire à moindre coût, sous réserve de ne pas nuire au maintien d'une concurrence saine entre opérateurs. Sous l'égide de l'ARCEP, Orange, SFR et Bouygues Télécom ont conclu le 11 février 2010 un accord cadre de partage d'installations de réseau 3G qui a été étendu à Free Mobile le 23 juillet 2010.

La mise en œuvre de ce partage permettra de faciliter et d'accélérer l'extension de la couverture 3G dans environ 3 600 communes, correspondant à celles déjà couvertes dans le cadre du programme « zones blanches 2G » et à 300 communes supplémentaires. **L'achèvement de ce déploiement est prévu fin 2013.** Free Mobile s'insérera dans ce réseau mutualisé dans un calendrier décalé vis-à-vis des trois autres opérateurs.

La 4^{ème} licence mobile a été attribuée le 12 janvier 2010 à l'opérateur Free Mobile. Il doit, dans le cadre de son autorisation, couvrir avec son réseau 27 % de la population en 2012, 75 % en 2015 et 90 % en 2018. Il propose ses offres commerciales depuis janvier 2012 en s'appuyant sur son propre réseau et sur celui d'Orange avec lequel il a conclu un accord d'itinérance 2G et 3G signé le 3 mars 2011.

Des doutes ont été exprimés sur la couverture réelle du réseau de Free mobile et sur la qualité de son réseau en raison d'un certain nombre d'incidents. L'ARCEP a conclu, à deux reprises fin 2011 et début 2012, que Free Mobile avait atteint son objectif de couverture de 27 % de la population et estimé que l'entreprise avait réalisé les investissements nécessaires.

b) La couverture du territoire en haut débit

Actuellement, l'essentiel de la couverture haut débit du territoire est assuré par les technologies DSL via la boucle locale de cuivre du réseau téléphonique de France Télécom, constituée d'environ **33 millions de lignes** couvrant l'ensemble du territoire.

Au 31 mars 2012, la France comptait **22,4 millions d'abonnements haut débit** (+ 5,2 % sur un an), En outre, 85,5 % de la population peut désormais bénéficier de la diversification et de l'enrichissement des offres permis par le dégroupage.

88 % des lignes correspondent au « triple play DSL » (téléphonie, Internet, et télévision) et les 12 % restantes au « double play DSL » (téléphonie et Internet).

Quelque 0,9 % de lignes sont encore non éligibles à l'ADSL (265 000 lignes constituant les zones blanches de l'ADSL en décembre 2011, contre 434 000 lignes en septembre 2010). Une nouvelle offre de France Télécom (« offre Points de Raccordement Mutualisés ») a été proposée en 2011.

Un label « haut débit pour tous » a par ailleurs été lancé en 2008 dans le cadre du plan « France Numérique 2012 », afin de mettre en valeur les offres d'accès au haut-débit disponibles sur l'intégralité d'un territoire dans des conditions équitables (35 €/mois) et techniquement satisfaisantes. Quatre offres utilisant la technologie satellitaire ont été labellisées.

c) Le très haut débit fixe et mobile

Le programme national « très haut débit » a été doté de 2 milliards d'euros du fonds national pour la société numérique (FNS) pour couvrir 100 % de la population en accès très haut débit d'ici 2022.

– Le très haut débit mobile

L'introduction en France du LTE (*Long Term Evolution*) fin 2012 – début 2013, devrait permettre d'accompagner la croissance de l'Internet mobile et d'ouvrir les premiers services à très haut débit mobile. Elle permettra ensuite de dynamiser la concurrence et d'améliorer la couverture du territoire en très haut débit (notamment là où le déploiement de réseaux en fibres optiques ne serait pas économiquement viable).

L'attribution des fréquences 4G a rapporté à l'État près de 3,6 Md€, alors que le prix de réserve total avait été fixé à 2,5 Md€.

Conformément à leurs autorisations qui tiennent compte des exigences de la loi de 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (dite « loi Pintat ») les lauréats dans la bande 800 MHz sont soumis à plusieurs obligations :

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

– 90 % de la population de chaque département devront être couverts d'ici 2024 et 95 % en 2027, conformément à l'engagement d'aménagement numérique du territoire volontairement souscrit par tous les lauréats ;

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

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

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

Quant au déploiement de la 4G, Orange a prévu de couvrir une quinzaine de villes en France d'ici l'été 2013 et 50 % de la population d'ici mi-2014. SFR a annoncé que la 4G était en cours de déploiement dans les agglomérations de Lyon et Montpellier. Bouygues Telecom a pour objectif une couverture des principales agglomérations en 4G en 2013. Free Mobile a également indiqué que tous ses sites 3G seraient équipés en 4G.

L'attribution de nouvelles fréquences aux opérateurs mobiles a donné lieu à des objectifs de couverture du territoire ambitieux. Ils auront l'obligation de déployer au cours des premières années leurs réseaux dans une zone, dite « prioritaire », correspondant aux parties les moins denses du territoire et représentant 18 % de la population et 63 % du territoire métropolitain (couverture de 40 % de la zone prioritaire de déploiement à l'horizon de 5 ans et de 90 % à l'horizon de 10 ans). S'y ajoute une obligation de couverture départementale (90 % au niveau départemental à 12 ans) et de l'ensemble des axes routiers prioritaires à 15 ans.

– *Le très haut débit fixe*

L'objectif du Gouvernement est d'accélérer le programme national « très haut débit » pour **couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 10 ans.**

Au 31 mars 2012, 5,4 millions de logements sont éligibles au très haut débit, dont 4,4 millions par fibre optique jusqu'au dernier amplificateur du réseau câblé coaxial et 1,6 million grâce à la fibre optique jusqu'à l'abonné. À la même date, on comptait 715 000 abonnements au très haut débit.

Une table ronde a été organisée le 27 juillet 2012 avec les acteurs du déploiement du très haut débit (opérateurs, industriels, collectivités, et État) en vue d'examiner les amendements à apporter au programme national « très haut débit » afin de parvenir à l'objectif de couverture de la totalité du territoire d'ici 10 ans. Une feuille de route sera préparée à partir des conclusions de la table ronde et soumise à consultation publique.

En zone I (qui compte 148 communes en zones très denses), le nombre de prises éligibles au très haut débit par fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH) a progressé de 38 % en 2011, s'établissant à 1 475 000 à la fin de l'année, 88,2 % de ces déploiements concernant des communes situées dans les zones très denses. Les déploiements FttH des opérateurs ont commencé dans toutes les agglomérations de ces zones (au moins un opérateur présent dans chaque agglomération).

D'autre part, les réseaux câblés, et principalement celui de Numéricable, couvrent aujourd'hui environ 4 300 000 logements en très haut débit par un réseau en fibre optique avec terminaison en câble coaxial, dont 71 % en zone très dense.

Par ailleurs, des réflexions sont menées en collaboration avec les acteurs du déploiement au sujet des **déploiements sur les « poches de basse densité » en zone très dense** définies par la recommandation de l'ARCEP du 14 juin 2011 sur les modalités de l'accès aux lignes à très haut débit en fibre optique pour certains immeubles des zones très denses, notamment ceux de moins de 12 logements.

En zones II et III, trois lignes d'actions sont prévues :

• **Le guichet « opérateurs »** ouvert le 31 janvier 2012 **pour inciter les opérateurs privés à s'étendre hors des zones denses du territoire** est doté de un milliard d'euros du fonds national pour la société numérique (FSN) destiné à des prêts non bonifiés. Une première tranche de 300 M€ a été ouverte. À la fin août 2012, aucun crédit n'a été engagé sur ce guichet.

• **Le guichet « réseaux d'initiative publique »**, ouvert le 27 juillet 2011, **visé à soutenir les réseaux d'initiative publique des collectivités territoriales** pour compléter la couverture du territoire hors des zones faisant l'objet d'initiatives privées d'ici 3 à 5 années. Il est doté de 900 M€ de subventions du FSN. Cette enveloppe préfigure le Fonds pour l'aménagement numérique du territoire (FANT).

À la fin août 2012, 16 projets ont été déposés pour financer des réseaux d'initiative publique très haut débit couvrant 21 départements et une collectivité d'Outre-mer. 267,22 M€ ont déjà été engagés pour soutenir 11 projets de réseaux d'initiative publique très haut débit concernant 17 départements. Aucun crédit n'a pour l'instant été versé.

D'autre part, 2,4 M€ ont été engagés pour financer 6 projets-pilotes très haut débit (Aumont-Aubrac, Chevry-Cossigny, Issoire, Mareuil, Saint-Lô, Sallanches) pour lesquels 825 000 euros ont déjà été versés.

Afin de financer au mieux le très haut débit, le Gouvernement maintient les deux guichets A et B, mais examine les modalités de conversion du guichet A, dédié aux prêts aux opérateurs, vers les prêts aux collectivités ou aux opérateurs déployant des réseaux de fibre optique. Ce guichet n'a pas été sollicité par les opérateurs privés, parce qu'il ne correspondait pas à leurs besoins et qu'ils peuvent, par ailleurs, se tourner vers la Banque européenne d'investissement (BEI). La réflexion porte sur la possibilité d'accorder des prêts à long terme à des taux attractifs pour les collectivités locales.

L'État a pour rôle d'assurer la péréquation, puisque le coût du raccordement final n'est pas le même en centre-ville qu'en zone rurale. Il pourra aussi intervenir pour mobiliser les investisseurs privés, BEI ou CDC, cette dernière pouvant engager ses fonds propres dans des projets liés à la fibre en dehors des guichets A et B.

Une mission de réflexion a été confiée à MM. Pierre Collin et Nicolas Colin sur la fiscalité du numérique : notre système fiscal n'est pas adapté à l'économie numérique dématérialisée et déterritorialisée. Sur la base des conclusions de ce rapport, prévu pour le mois de décembre, le gouvernement appréhendera fiscalement les revenus que se procurent certains acteurs, nord américains en particulier, sur le territoire français auprès du public français, sans acquitter ni impôt sur les sociétés, ni contribution au financement de la création et sans respecter les obligations en matière de représentation de la diversité culturelle.

Avant d'aller plus loin dans les perspectives de financement, il convient de définir le coût global du plan très haut débit.

Une étude est actuellement menée par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et la DATAR **pour affiner les estimations du coût de déploiement d'un réseau à très haut débit sur l'ensemble du territoire**. Les résultats de cette étude permettront d'alimenter la réflexion du Gouvernement sur les moyens de garantir la poursuite de l'accompagnement financier des collectivités territoriales et de répondre à l'enjeu de péréquation entre territoires une fois les crédits du FSN épuisés. À cet égard, **votre Rapporteur fait part de son inquiétude quant à la pérennisation du financement du FANT, indispensable pour atteindre l'objectif de couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit en 2022.**

Votre Rapporteur insiste sur la pérennisation du financement du FANT, indispensable pour atteindre l'objectif de couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit en 2022.

• **Le guichet « satellite »**, ouvert le 27 juillet 2011, **visé à financer des actions de R & D** pour favoriser l'émergence d'une nouvelle génération de satellites dédiés à l'accès très haut débit à Internet permettant à terme une couverture exhaustive du territoire national. Il est doté de 100 millions d'euros de subventions du FSN. Une convention avec le centre national d'étude spatiale (CNES) a été signée pour financer des travaux de R&D pour un montant maximal de 100 M€. À ce jour, 40 M€ ont été engagés, et aucun crédit n'a été versé.

Une circulaire du 31 juillet 2009 a invité les préfets de région et de département à mettre en place **une instance de concertation** réunissant les services régionaux et départementaux de l'État, les principales collectivités territoriales et groupements de collectivités de la région, et la Caisse des dépôts et consignations.

Au travers de ces instances les préfets doivent susciter ou actualiser une **stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCoRAN)** qui présente un état des lieux ainsi que les actions de chacun. Les instances de concertation peuvent, en outre, favoriser la réalisation de **schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN)**, dont l'existence conditionne le soutien de l'État aux projets très haut débit portés par les collectivités conformément à la loi relative à la lutte contre la fracture numérique du 17 décembre 2009.

Au 1^{er} août 2012, toutes les régions ont entrepris d'élaborer une SCoRAN, et 81 SDTAN ont été déclarés initiés à l'ARCEP, couvrant presque la totalité des départements français, dont 43 ont été déclarés finalisés.

CONCLUSION

La mission politique des territoires participe à la maîtrise des dépenses publiques avec pour 2013 une inscription à hauteur de 304,6 M€ (- 7 %) en autorisation de paiement et de 321,9 M€ (- 4.5 %) en crédits de paiement. Elle regroupe deux programmes : le programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) doté de 41,3 M€ en AE et 41,2 M€ en CP et le programme « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » doté de 263,3 M€ en AE et 280,7 M€ en CP. Elle ne représente donc qu'une très faible partie des crédits globaux affectés à la politique d'aménagement du territoire.

L'élaboration de ce rapport pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a permis de constater qu'il s'agit d'un PAP de transition appelant des évolutions exprimées par la Ministre de l'égalité des territoires et du logement au cours de son audition.

Outre l'éventuelle modification de la maquette financière identifiant au sein d'une même mission les programmes liés à l'égalité des territoires, votre rapporteur souhaite insister sur les points suivants, cruciaux de son point de vue pour aller vers un **aménagement du territoire équilibré, solidaire, écologique et durable** :

1. Il existe une **situation d'urgence pour certains territoires ruraux en voie de décrochage** qui cumulent enclavement, suppression de services publics et au public, et déprise démographique. Ce décrochage territorial menace de devenir irréversible au risque de mettre à mal la cohésion territoriale de notre pays et l'égal accès républicain de nos concitoyens aux services publics quel que soit leur lieu d'habitation. Il y a donc urgence aujourd'hui à agir : nous sommes au point de bascule.
2. Au-delà de cette urgence, **une nouvelle politique globale d'aménagement du territoire** pourrait s'organiser autour des axes suivants :
 - *Rompre avec la logique libérale* qui a prévalu ces dernières années et a notamment consisté à généraliser les procédures d'appel à projets qui éliminent, de fait, les territoires les plus fragiles qui ne sont pas armés pour y répondre ;
 - *Poser les problèmes de façon horizontale*, transversale et territoriale, afin de prendre en compte l'effet cumulatif des réorganisations de l'État par ministères qui sont verticales et étanches ;
 - *Réformer les outils de la politique des territoires* (DATAR, Observatoires, PER, Pôles de compétitivité, zonages, etc.) à l'aune des orientations énoncées ci-dessus, et adapter les procédures de contractualisation des territoires avec l'État en fonction de ces évolutions.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur le rapport pour avis de M. Alain Calmette, les crédits de la **mission « Politique des territoires »** (*voir compte rendu officiel de la commission élargie du jeudi 25 octobre 2012, [sur le site Internet](#) de l'Assemblée nationale*).



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

Elle a tout d'abord entendu M. Alain Calmette, rapporteur pour avis.

M. Alain Calmette, rapporteur pour avis. Comme je l'ai dit en présence de Madame la ministre, les crédits demandés au titre de la mission « *Politique des territoires* » participent d'un budget de transition, qui ne porte pas encore tout à fait la marque des nouvelles orientations décidées par le Président de la République et par le Gouvernement. J'appelle de mes vœux la traduction dans les faits de ces orientations, qui se caractérisent par le passage à une logique horizontale et territoriale, et non plus verticale, de l'ensemble des problématiques liées à l'aménagement du territoire.

En souhaitant que le Parlement soit associé aux réformes traduisant ces orientations, qui apporteront, je n'en doute pas, des réponses aux territoires en voie de décrochage que j'ai évoqués, j'émetts un avis favorable à l'adoption par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire des crédits de la mission « *Politique des territoires* ».

M. Jean-Paul Chanteguet, président. Monsieur le rapporteur, je vous remercie. Je mets donc aux voix les crédits de la mission.

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Alain Calmette, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a donné **un avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à la mission « Politique des territoires », le groupe UMP votant contre.*

