



N° 2266

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234)

TOME VIII

## POLITIQUE DES TERRITOIRES

PAR M. ALAIN CALMETTE

Député

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PROGRAMME 162 : « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »</b> .....	7
<b>I. UN PROGRAMME INDISPENSABLE QUI SE POURSUIT, MAIS SANS NOUVELLE ACTION</b> .....	7
<b>II. LES ACTIONS CIBLÉES</b> .....	8
<b>A. ACTION 2 : EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE</b> .....	8
1. Axe 1 : « Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement » .....	9
2. Axe 2 : « Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire » et AXE 3 : « Améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme »....	9
3. Axe 4 : « Plan d'urgence nitrates » .....	9
4. Axe 5 : Lutter contre la prolifération des algues vertes en application du « plan algues vertes » .....	10
<b>B. ACTION 4 - PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE (PEI)</b> .....	10
1. Les objectifs et le déroulement du PEI .....	10
2. Bilan du PEI au 1 <sup>er</sup> juin 2014.....	11
a. Un programme largement engagé.....	11
b. Un rattrapage réel du retard de développement.....	12
c. Une amélioration concrète de la vie quotidienne des Corses .....	12
3. Mesures prévues pour 2015 .....	13
<b>C. ACTION 6 : PLAN GOUVERNEMENTAL SUR LE MARAIS POITEVIN</b> .....	13
1. Le bilan .....	13
2. La poursuite de l'engagement de l'État .....	14
3. Les trois axes d'intervention pour 2015.....	15

D. ACTION 8 : PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE .....	15
1. La réalisation du plan en 2014 .....	15
2. Les mesures prévues en 2015 .....	16
a. Axe : Élaborer localement une stratégie de développement durable (1,93 M€ en AE et CP) .....	16
b. Axe 2 : Favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations (0,52 M€ en AE et CP).....	17
c. Axe 3 : Poursuivre les actions de recherche (0,11 M€ en AE et CP).....	17
d. Axe 4 : Répondre aux enjeux socio-économiques (0,06 M€ en AE et CP).....	17

**DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 112 : IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....** 19

<b>I. DES OUTILS NOUVEAUX OU REMODELÉS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE.....</b>	20
<b>A. LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET).....</b>	20
1. Les objectifs du CGET.....	20
2. L'organisation du CGET.....	21
3. L'impact budgétaire de la création du CGET .....	21
<b>B. LE NOUVEAU DISPOSITIF DE LA PAT.....</b>	22
1. L'intérêt du dispositif.....	22
a. Les objectifs de la PAT.....	22
b. L'évaluation du dispositif .....	23
2. Les réalisations pour la période 2008 /2014 et les enjeux à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2014.....	24
a. Les réalisations pour la période 2008-2013 et au 1 <sup>er</sup> semestre 2014 .....	24
b. Les perspectives pour le nouveau régime PAT à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2014.....	25
<b>C. DES ZONAGES EN ÉVOLUTION .....</b>	25
1. Les aides européennes à finalité régionale (AEFR).....	25
a. La nouvelle carte des zones d'aides à finalité régionale pour la période 2014-2020 .....	26
b. Les mesures de soutien applicables .....	28
c. Des conditions d'octroi des aides aux entreprises plus complexes .....	30
2. La nécessaire évolution du régime des zones de revitalisation rurale .....	30
<b>D. LA NOUVELLE GÉNÉRATION DES CPER.....</b>	31
1. Les axes de la contractualisation définis en 2013 sont confirmés .....	32
2. Point d'étape des travaux de préparation .....	34

E. L'OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES .....	35
1. Les principales actions de l'Observatoire des territoires en 2013/2014 .....	35
2. Les travaux en partenariat.....	36
<b>II. REDYNAMISER LES TERRITOIRES RURAUX.....</b>	<b>37</b>
<b>A. FAVORISER L'ACCESSIBILITÉ ET LA QUALITÉ DES SERVICES AU PUBLIC .....</b>	<b>37</b>
1. La mutualisation des services au public.....	37
2. Les politiques de lutte contre la désertification médicale, et l'amélioration de l'accès aux soins.....	39
a. Les MSP sont un outil au service des professionnels et des patients.....	39
b. Nombre de MSP en fonctionnement ou en projet et répartition géographique.....	40
c. Le plan 300 MSP et financements associés au premier semestre 2014 .....	40
d. Le profil des professionnels de santé installés en MSP .....	41
<b>B. ASSURER UN MEILLEUR MAILLAGE DU TERRITOIRE.....</b>	<b>41</b>
1. L'expérimentation des centres-bourgs .....	41
2. Les pôles d'excellence rurale.....	43
3. Le développement des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). ..	44
<b>C. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL DU REDÉPLOIEMENT DES ARMÉES .....</b>	<b>46</b>
1. L'avancement du dispositif.....	46
2. Mesures d'accompagnement.....	46
<b>D. LE NUMÉRIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES .....</b>	<b>47</b>
1. Le déploiement des réseaux de téléphonie mobile .....	47
2. Le Plan France Très Haut débit .....	48
<b>III. SOUTENIR LA NÉCESSAIRE ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES.....</b>	<b>50</b>
<b>A. LA NOUVELLE PHASE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ .....</b>	<b>50</b>
1. L'évaluation de la phase 2 de la politique des pôles de compétitivité.....	50
2. La nouvelle phase 2013-2018 .....	50
3. Perspectives et mesures prévues pour 2015.....	53
<b>B. LA POLITIQUE DES GRAPPES D'ENTREPRISES .....</b>	<b>54</b>
1. La mise en place du dispositif des grappes d'entreprise.....	54
2. L'animation nationale des grappes d'entreprise .....	54
3. Quatre carrefours de l'innovation « Euro'Dev » .....	55
4. L'évaluation de la politique des grappes d'entreprises.....	55
5. La répartition par financeur des financements des grappes d'entreprises .....	56
6. Mesures prévues pour 2015 .....	56

C. LES AGENCES CHARGÉES DE L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE.....	56
1. Le contrat de performance conclu entre l'État et l'AFII.....	56
2. Les missions de l'AFII.....	57
a. Promouvoir l'image économique de la France.....	57
b. Prospector et accompagner les investisseurs étrangers.....	59
c. Renforcer et animer les réseaux des partenaires.....	60
d. Analyser l'environnement concurrentiel et les investissements internationalement mobiles.....	61
3. Les principales mesures prises lors du Conseil stratégique de l'attractivité.....	61
4. Le déploiement de la « French Tech ».....	62
5. La fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII). .....	62
<b>CONCLUSION</b> .....	65
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	67
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	69

## PREMIÈRE PARTIE

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

#### I. UN PROGRAMME INDISPENSABLE QUI SE POURSUIT, MAIS SANS NOUVELLE ACTION

Ce programme est composé depuis 2009 de quatre actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle et territorialisée, caractérisées par la nécessité d'une rapidité d'action de l'État ou d'une accélération d'un plan complexe.

Il met à la disposition des acteurs locaux une enveloppe budgétaire unique « fungible » alimentée par des programmes multiples, contributeurs aux différentes actions. Cette fungibilité permet une souplesse et une réactivité accrue dans la gestion budgétaire des actions correspondantes.

**Les crédits demandés pour 2015 s'élèvent à 30 153 000 euros en AE (soit une diminution de 18,1 %) et 33 683 000 euros en CP, soit une diminution de 11,4 %.**

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR ACTIONS ENTRE LA LFI 2014 ET LES CRÉDITS DEMANDÉS AU PAP 2015

AE	LFI 2014	PAP 2015	PAP 2015/LFI 2014	PAP 2015/LFI 2014
<b>Action 2</b>	7 341 830	7 171 830	-170 000	-2,3 %
<b>Action 4</b>	22 052 920	16 344 550	-5 708 370	-25,9 %
<b>Action 6</b>	4 741 363	4 010 000	-731 363	-15,4 %
<b>Action 8</b>	2 692 182	2 626 560	-65 622	-2,4 %
<b>Total</b>	<b>36 828 295</b>	<b>30 152 940</b>	<b>-6 675 355</b>	<b>-18,1 %</b>
CP	LFI 2014	PAP 2015	PAP 2015/LFI 2014	PAP 2015/LFI 2014
<b>Action 2</b>	7 192 220	8 241 188	1 048 968	14,6 %
<b>Action 4</b>	23 053 056	19 105 053	-3 948 003	-17,1 %
<b>Action 6</b>	5 091 130	3 710 000	-1 381 130	-27,1 %
<b>Action 8</b>	2 692 869	2 626 560	-66 309	-2,5 %
<b>Total</b>	<b>38 029 275</b>	<b>33 682 801</b>	<b>-4 346 474</b>	<b>-11,4 %</b>

Source : Ministère

**Dans le cadre du PLF pour 2015, l'objet et les caractéristiques des quatre actions inscrites au PITE en 2014 ont justifié leur maintien.**

L'action 06 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » a été reconduite sur la période 2015-2017. L'action 08 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », l'enveloppe de crédits est reconduite dans le cadre de la mise en œuvre du plan chlordécone III, officiellement validé en juillet 2014. Initialement prévu sur la période 2014-2016, il a été décidé de le réaliser sur une période plus longue (2014-2020), au regard de ce phénomène s'inscrivant dans la durée.

**S'agissant de la création de nouvelles actions**, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, dans le cadre de son rôle d'animation du programme, invite régulièrement l'ensemble des préfets de région à faire part des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE apporterait une plus-value.

**L'appel à projets lancé en 2012 avait donné lieu à la proposition d'une action « dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne »** s'appuyant sur les travaux conduits dans le cadre des États généraux du bois (clôturés en juin 2012).

Au regard de la création d'un « Fonds bois » et la multiplication des actions au niveau national sur ce sujet, **ce projet de création d'action au PITE n'a finalement pas abouti, ce que votre rapporteur, une fois de plus, regrette vivement.**

En 2014, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, a soumis au ministre de l'intérieur et au Premier ministre une proposition de nouvelle action PITE s'articulant autour du Pacte de sécurité et de cohésion sociale pour Marseille. Cette proposition n'a pas pu être intégrée dans les discussions budgétaires relatives au triennal 2015-2017 du programme 162. Elle est en cours d'examen.

## **II. LES ACTIONS CIBLÉES**

### **A. ACTION 2 : EAU ET AGRICULTURE EN BRETAGNE**

On constate une baisse de 2,3 % en AE et une augmentation de 14,6 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2014, pour des montants respectifs de 7,2 M€ et de 8,2 M€. Cette évolution est imputable au retard pris par la mise en place du plan « algues vertes » dans le cadre des chartes de territoire, entraînant un décalage dans l'échéancier de paiement.

**1. Axe 1 : « Inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement ».**

En 2014, cet axe a permis le financement de plusieurs projets de recherche-développement, du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et des mesures agroenvironnementales (MAE) qui ont l'eau pour enjeu. Des subventions ont également été prévues pour les actions menées par l'association Eau et Rivières de Bretagne.

Il est prévu pour 2015 des crédits d'un montant de 1 630 000 € en AE et CP. Ils doivent permettre de mettre en œuvre l'accompagnement des programmes de recherche et de transfert de connaissances, d'encourager le changement de techniques agricoles mais aussi de certains systèmes d'exploitation. Il contribuera aussi au soutien des initiatives concourant à accompagner le processus de changement en agriculture. Le principal volet est constitué de la mise en œuvre de mesures agro-environnementales (1 530 000 € en AE et CP) afin d'atteindre les objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

**2. Axe 2 : « Mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions collectives par l'action réglementaire » et AXE 3 : « Améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme ».**

Pour ces deux axes, en 2014, ont été financés des analyses de la qualité de l'eau des captages d'eau potables fermés, le fonctionnement des services de police de l'eau, des frais de fonctionnement liés aux contrôles « directive nitrates » et ceux relevant du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Pour 2015, il est prévu, dans le cadre de l'axe 2, 830 000 € en AE et CP, afin d'assurer le suivi des objectifs de bon état écologique des masses d'eau et la recherche par analyses des contaminants indésirables. Les services de l'État veilleront au respect et à la mise en œuvre du cadre légal dans les bassins versants concernés par l'ex contentieux nitrate et le « plan algues vertes ». Dans ces territoires, le taux de contrôle des exploitations soumises au régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) est de 50 % des exploitations chaque année.

Pour 2015, les crédits de l'axe 3 s'élèveront à 50 000 € en AE et CP.

**3. Axe 4 : « Plan d'urgence nitrates ».**

Il n'est plus prévu d'engagement à ce titre, puisque les derniers travaux de mise en conformité des périmètres de protection devraient intervenir prochainement et être payés avant la fin de l'année 2014.

#### **4. Axe 5 : Lutter contre la prolifération des algues vertes en application du « plan algues vertes ».**

Une enveloppe de 700 000 € est mobilisée chaque année pour les communes les plus touchées, afin de les aider au ramassage des algues vertes. Il est également prévu de négocier des protocoles d'accord avec les collectivités locales concernées les engageant à renoncer à des contentieux en cours ou à venir et leur permettant d'obtenir une meilleure indemnisation relative au coût de collecte et de traitement des algues vertes sur les années passées. Ces transactions devraient s'élever à 1,5 M€ en 2014. L'axe comprend également le financement des analyses des reliquats d'azote.

Les crédits pour 2015 s'élèvent à 4 661 830 € en AE et 5 731 188 € en CP. Les dépenses de fonctionnement portent en particulier sur les prélèvements et analyses de reliquats d'azote. Quant aux dépenses d'intervention, le PITE finance la mise en œuvre de pratiques permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole. Depuis mai 2013, l'ensemble des chartes de territoire sont validées et signées par les financeurs du plan, les collectivités locales et le président de la chambre départementale d'agriculture concernée. Enfin, le soutien apporté aux communes pour le ramassage et le transport des algues vertes sera reconduit en 2015 au titre du volet curatif du plan.

### **B. ACTION 4 - PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE (PEI)**

Tous les crédits de ce programme ont des crédits d'intervention, permettant le cofinancement des opérations conduites par les collectivités territoriales. Les crédits s'élèvent pour 2015 à 16,3 M€ en AE, en baisse de 25,9 % et à 19,1 M€ en CP, en baisse de 17,1 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2014. Cette diminution est le résultat d'un étalement de la dépense sur deux années supplémentaires, sans modification du montant prévisionnel global du plan.

#### **1. Les objectifs et le déroulement du PEI**

À la suite des accords de Matignon de 1999, le programme exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse a été institué par l'article 53 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 et vise à « aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité », et à « résorber son déficit en équipements et en services collectifs ».

La Corse, inscrite parmi les régions en retard de développement et bénéficiant des fonds structurels de l'objectif 1 (convergence), était la région de métropole où le produit intérieur brut par habitant était le plus faible, avec un taux de chômage très supérieur à la moyenne nationale. Le niveau et la qualité des infrastructures et des équipements collectifs étaient nettement inférieurs à ceux d'autres régions de métropole.

Afin de permettre à l'économie corse de rattraper ses retards, il a été décidé, au travers du PEI et pour amplifier les effets des fonds structurels et du contrat de plan, d'affecter près de deux milliards d'euros à la modernisation des infrastructures et des services collectifs.

Après le recensement des besoins réalisé par l'État et la collectivité territoriale, **l'enveloppe du PEI, fixée à 1 940,68 M€, a été répartie en quatre axes :**

- mise à niveau des réseaux et équipements collectifs de base (654,22 M€) ;
- renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (972,40 M€) ;
- résorption du déficit en services collectifs (314,01 M€) ;
- assistance à maîtrise d'ouvrage (0,05 M€).

**Ces investissements sont portés essentiellement par l'État**, dont la participation s'élève, conformément à l'article 53 de la loi, jusqu'à 70 % du montant des opérations programmées.

**Une convention-cadre** entre le préfet de Corse et le président du conseil exécutif a été signée en 2002 ; deux conventions d'application ont été conclues pour les périodes 2002-2006 puis 2007-2013. La troisième et dernière convention d'application, signée le 4 juin 2013, prévoit la possibilité de programmer les opérations jusqu'au 31 décembre 2016 et fixe une date de fin d'engagement au 31 décembre 2018 avec une fin des paiements au 31 décembre 2022.

**Le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République** prévoit dans son article 10, consacré à la Corse, de porter à 17 ans la durée du PEI, fixée initialement à 15 ans, ce qui repousserait de deux ans l'ensemble des délais.

## **2. Bilan du PEI au 1<sup>er</sup> juin 2014**

### ***a. Un programme largement engagé***

La programmation se réalise à un rythme soutenu de **129 M€** de projets par an en moyenne. Au 1<sup>er</sup> juin 2014, **486 opérations** ont ainsi été financées dans le cadre du PEI, pour un montant de **1 425 M€** en coût total, dont :

- transports : 675,5 M€
- eau et assainissement : 328 M€
- culture et sport : 123 M€
- éducation et formation : 89,5 M€
- développement urbain : 57 M€
- santé : 45 M€

- déchets : 37 M€
- NTIC : 37 M€

### ***b. Un rattrapage réel du retard de développement***

Plusieurs éléments témoignent de façon très claire du rattrapage qu'a permis d'opérer le PEI.

Alors que la Corse faisait état en 2000 du **PIB par habitant** le plus faible des régions de métropole, elle se situe désormais au 15<sup>e</sup> rang. La Corse a connu la plus forte croissance économique depuis 20 ans <sup>(1)</sup>. Entre 2001 à 2009, **le revenu médian** a progressé de 44 % en Corse, alors qu'il n'a progressé que de 31 % dans les autres régions.

Les écarts avec la métropole quant à **la part des ménages fiscaux imposés** se sont resserrés : en 2000, 47 % des ménages fiscaux étaient imposés en Corse, contre 57 % sur le continent. En 2010, le taux pour la Corse est passé à 53 % tandis que le taux de la métropole restait inchangé.

**La valeur ajoutée des entreprises corses** s'est aussi sensiblement améliorée puisque, depuis 2004, elle a progressé plus rapidement que celle des entreprises du continent. C'est notamment le cas dans les secteurs du BTP et de la construction immobilière qui ont directement profité de la commande publique.

Enfin, s'agissant de **l'évolution du chômage**, en 2000, le taux de chômage en Corse se situait à 3 points au-dessus du taux des régions de métropole. Depuis, cet écart a en grande partie été résorbé, grâce notamment à la création, chaque année, de 2 500 à 3 000 emplois salariés dans le secteur marchand.

### ***c. Une amélioration concrète de la vie quotidienne des Corses***

Quelques exemples concrets permettent de mesurer cette amélioration.

**Les personnes se rendant en voiture entre Ajaccio et Bastia ont gagné environ 30 minutes sur le trajet**, tandis que le nombre d'accidentés ou de tués a été divisé par quatre. **Le nombre de communes accusant un déficit en eau a été réduit de moitié et le pourcentage de la population bénéficiant d'une eau de qualité sécurisée atteint aujourd'hui 90 %** (contre moins de 80 % en 2002). En matière de déchets, les décharges sauvages ont été quasiment éliminées et **80 % de la population bénéficie d'un traitement de déchets aux normes** contre moins de 50 % en 2007. Aujourd'hui les taux d'équipement de la Corse, **dans les domaines de l'éducation, du sport, de la culture**, rapportés à sa population, **sont identiques à ceux du continent**. Pour développer l'agriculture, **l'approvisionnement en eau des réseaux a été sécurisé**.

---

(1) Étude de l'INSEE du 3 juin 2014.

### **3. Mesures prévues pour 2015**

– Axe 1 : la mise à niveau des réseaux et équipements collectifs : Les crédits d'intervention dévolus à cet axe (8,9 M€ en AE et 8,7 M€ en CP) seront consacrés à l'approvisionnement en eau et à la lutte contre les inondations. Ils contribueront également au développement des nouvelles technologies par le soutien du projet très haut débit (THD) de la Corse.

– Axe 2 : le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire : Les crédits prévus (3,9 M€ en AE et 3,9 M€ en CP) seront notamment consacrés à la modernisation des abattoirs, au développement des équipements collectifs en matière aéroportuaire, aux actions de reconstitution des titres de propriété portées par le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) ainsi qu'au développement urbain et au logement social.

– Axe 3 : Résorber le déficit en services collectifs : Les crédits dévolus à cet axe (3,4 M€ en AE et 6,4 M€ en CP) concerneront notamment l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur et la recherche ainsi que la culture, le patrimoine et la santé en milieu rural

### **C. ACTION 6 : PLAN GOUVERNEMENTAL SUR LE MARAIS POITEVIN**

Les crédits prévus pour 2015 atteignent 4 M€ en AE (en diminution de 15,4 %) et 3,7 M€ en CP (en diminution de 27,1 %), car un certain nombre d'objectifs ont été atteints depuis sa mise en œuvre en 2003.

#### **1. Le bilan**

Les ministères de l'écologie et de l'agriculture ont confié au conseil général de l'environnement et du développement durable et au conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux le soin de faire le bilan des 10 ans du plan d'action. On constate :

– l'adoption dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) d'une disposition spécifique au Marais poitevin, fruit d'une négociation locale ;

– l'adoption des trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux de la Sèvre, du Lay et de la Vendée, fleuves et rivières du bassin du Marais poitevin (SAGE) conforme au schéma directeur ;

– l'harmonisation des règles et des pratiques sur le drainage, travail repris par l'EPMP (Établissement public du Marais poitevin) ;

– la mise en place d'un dispositif de mesures agroenvironnementales (MAE) à l'échelle du territoire, qui a permis de contractualiser 90 % des prairies du Marais. Cela garantit la protection des espaces en herbe, mais également une

amorce de reconversion. Les prairies du Marais sont en progression de 4 % sur la période 2004/2013, alors que le recul pour l'ensemble de la région Poitou-Charentes est de l'ordre de 21 % ;

– un travail de fond réalisé avec les partenaires du Marais pour aboutir au classement « grand site de France » du site classé du Marais poitevin, et ainsi développer l'économie touristique du territoire ;

– la mobilisation du programme 162 pour permettre une parfaite gestion des fonds mis à la disposition du préfet coordonnateur.

## **2. La poursuite de l'engagement de l'État**

L'engagement de l'État doit être poursuivi dans plusieurs domaines.

– le soutien à l'élevage extensif et notamment au travers de mesures agroenvironnementales spécifiques, revues à l'occasion du nouveau programme FEADER 2014- 2021 ;

– le lancement des programmes d'actions territoriales en faveur du maintien et de la biodiversité de ces milieux, en lien direct avec l'animation des sites NATURA 2000 ;

– l'accompagnement des commissions locales de l'eau dans la mise en œuvre de leur SAGE permettant d'obtenir le bon état des masses d'eau à l'horizon 2017 ;

– l'amélioration du bon état qualitatif des masses d'eau et le renforcement du lien terre/mer ;

– le développement d'un tourisme diversifié, garant d'une économie locale dynamique ;

– la coordination des actions de l'État, s'agissant notamment de la maîtrise des risques naturels (inondations, submersions marines).

Ainsi, la mobilisation de moyens humains et financiers importants a permis à la France de lever le contentieux qui pesait sur ce territoire.

Aujourd'hui, l'EPMP travaille en totale complémentarité avec le parc naturel régional (PNR). Le premier a la responsabilité de la gestion quantitative des masses d'eau et le second la responsabilité de la préservation et de la mise en valeur des écosystèmes. Leur complémentarité devrait permettre un effet de synergie puisqu'il appartient à l'EPMP de porter les règlements relatifs à l'eau et au Parc d'être l'animateur du vivant et du patrimoine.

Le fait que le Parc ait reconquis son label a été anticipé dans la demande de financement présentée par la préfète coordonnatrice sur la période 2015-2017. Ainsi, les actions seront regroupées sous trois axes d'intervention (et non plus quatre), ce qui entraînera une économie de programmation de 3 M€ sur 3 ans.

### 3. Les trois axes d'intervention pour 2015

Trois axes d'intervention ont été retenus pour 2015 :

- la gestion qualitative et quantitative de l'eau ;
- le développement d'une agriculture durable respectueuse de l'environnement spécifique au Marais ;
- l'écologie au cœur du développement territorial, grâce à Natura 2000.

### D. ACTION 8 : PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE

Les crédits pour 2015 s'élèvent à 2,6 M€ en AE et en CP, ce qui correspond à une réduction de 2 %.

#### 1. La réalisation du plan en 2014

La lutte contre la contamination des sols et des eaux par le chlordécone a fait l'objet **d'un premier plan d'actions spécifique pour la période 2008-2010, reconduit pour 2011-2013** (plan chlordécone II). Le PITE contribue dans ce contexte, depuis 2008, à la réalisation de ces plans par le financement de mesures de nature interministérielle et nécessitant un pilotage global des crédits.

Ces deux premiers plans visaient notamment à :

- connaître l'étendue de la pollution et maîtriser les conséquences possibles pour la santé et l'environnement ;
- rechercher et expérimenter des techniques afin de remédier à la pollution ;
- permettre à la population d'être informée et de disposer d'aliments sains ;
- consolider le dispositif de surveillance de l'état de santé des populations et approfondir la connaissance des effets sur la santé ;
- venir en aide aux producteurs touchés par la contamination du sol ou des eaux.

**L'année 2014 a permis de finaliser le plan III.** Alors que les deux premiers plans d'actions (2008-2010 et 2011-2013) ont permis d'améliorer les connaissances sur l'impact sanitaire du chlordécone, **le troisième, mis en œuvre à partir de 2015, visera non seulement à poursuivre les actions engagées pour protéger la population (recherche et surveillance des denrées) et à accompagner les professionnels concernés, mais également à créer les conditions d'un développement durable de la qualité de vie sur les plans économique, sanitaire, social et culturel.**

**L'année 2014 s'avère donc être une année de transition** entre les plans chlordécone II et III, ce dernier ayant été validé officiellement le 25 juillet 2014 pour la période 2014-2020, après un temps non négligeable de négociation locale et nationale.

L'année 2014 a permis notamment de renforcer et d'approfondir la connaissance de l'état de l'environnement en faisant évoluer la cartographie des sols et la réalisation de plus de 1 000 analyses. Elle a également permis de finaliser le volet d'imprégnation en chlordécone de la population de l'étude Kannari, dont l'analyse des données se poursuivra en 2015. Le renforcement de la surveillance des denrées alimentaires a également été réalisé, avec le développement de plans de contrôle, l'augmentation du nombre d'analyses et le renforcement des techniques d'échantillonnage.

Enfin, le travail de prévention, d'information et de communication a été poursuivi et développé.

## **2. Les mesures prévues en 2015**

### ***a. Axe : Élaborer localement une stratégie de développement durable (1,93 M€ en AE et CP).***

**– Faciliter une stratégie de développement durable dans un environnement contaminé par le chlordécone (0,23 M€ en AE et CP).**

À l'issue d'un audit patrimonial mené depuis 2011, **un projet de charte élaboré pour la Martinique** comprend, outre des propositions de gouvernance, des projets d'actions résultant d'objectifs partagés entre acteurs relevant de l'État, des collectivités territoriales, des filières professionnelles et des associations, sur les thématiques de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, de la santé et de la transparence constructive. Cette même démarche d'élaboration et de concertation sera également mise en œuvre en Guadeloupe.

**– Améliorer et mettre à disposition de la population la cartographie (0,33 M€ en AE et CP).**

L'objectif est de consolider les connaissances de l'état de contamination des sols et d'alimenter un système d'information géographique (SIG) unique incorporant toutes les analyses de sol réalisées dans le cadre du plan chlordécone.

**– Poursuivre les mesures de chlordécone dans les sols agricoles (0,05 M€ en AE et CP).**

**– Assurer l'information de la population (0,22 M€ en AE et CP).**

Ces crédits sont destinés à renforcer le partage d'informations pour apprendre à la population à vivre avec le chlordécone, et notamment, comprendre

les risques et les modalités de leur gestion et savoir se protéger par un comportement responsable et adapté.

**– Poursuivre l’information et l’accompagnement des auto consommateurs de denrées végétales et animales afin de réduire les risques d’exposition (1,10 M€ en AE et CP).**

***b. Axe 2 : Favoriser une approche de prévention du risque sanitaire et de protection des populations (0,52 M€ en AE et CP).***

**La surveillance des denrées alimentaires consommées ou mises sur le marché en Martinique et en Guadeloupe (0,52 M€ en AE et CP) sera poursuivie** afin de garantir la conformité aux normes des denrées mises sur le marché et consommées. Le dispositif a été mis en place depuis 2009 avec :

– des plans de contrôle visant à détecter les espèces végétales et les produits d’origine animale susceptibles de dépasser les limites maximales de résidus (LMR) ;

– des plans de surveillance représentatifs des denrées mises sur le marché aux Antilles avec un renforcement de l’effort d’échantillonnage ;

– le maintien du nombre de prélèvements effectués.

***c. Axe 3 : Poursuivre les actions de recherche (0,11 M€ en AE et CP)***

Ce troisième axe est consacré aux actions de recherche à développer dans les domaines de la santé humaine, de la santé animale, de l’environnement et des sciences humaines, économiques et sociales. Cet axe est principalement financé en dehors du PITE. Toutefois, 100 000 € en AE et CP participeront au fonctionnement de l’activité de l’observatoire des bassins versants et 10 000 € en AE et CP seront consacrés à l’animation scientifique et à la coordination

***d. Axe 4 : Répondre aux enjeux socio-économiques (0,06 M€ en AE et CP)***

Cet axe a pour objectif d’accompagner les professionnels dont l’activité est impactée par la pollution au chlordécone. Il s’agit principalement des agriculteurs et des petits producteurs familiaux potentiellement touchés afin de faciliter leur reconversion ou l’adoption de nouvelles techniques de production ou de transformation. Le renforcement des actions d’accompagnement technique des professionnels, notamment par l’aide au diagnostic, la diffusion de guide de bonnes pratiques et la mise en œuvre d’action de sensibilisation et de formation sont également développés dans le cadre de cet axe (0,03 M€ en AE et CP).



## DEUXIÈME PARTIE

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

**Au total, pour le programme 112, les crédits diminuent entre la LFI 2014 et le PLF 2015 de 18 % en AE et 4 % en CP.**

	LFI 2014		PLF 2015 - Constant		Evolution 2014		PLF 2015 - Courant		Evolution 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Masse salariale (T2)	19 474 417	19 474 417	19 542 138	19 542 138	0%	0%	24 004 384	24 004 384	23%	23%
Fonctionnement	17 579 445	17 579 445	16 850 640	16 850 640	-4%	-4%	20 292 788	20 292 788	15%	15%
Investissement	50 000	50 000	60 000	60 000	20%	20%	60 000	60 000	20%	20%
Interventions	232 818 785	243 995 583	178 110 000	226 163 428	-23%	-7%	178 170 000	226 223 428	-23%	-7%
<b>Sous-total Hors T2</b>	<b>250 448 230</b>	<b>261 625 028</b>	<b>195 020 640</b>	<b>243 074 068</b>	<b>-22%</b>	<b>-7%</b>	<b>198 522 788</b>	<b>246 576 216</b>	<b>-21%</b>	<b>-6%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>269 922 647</b>	<b>281 099 445</b>	<b>214 562 778</b>	<b>262 616 206</b>	<b>-21%</b>	<b>-7%</b>	<b>222 527 172</b>	<b>270 580 600</b>	<b>-18%</b>	<b>-4%</b>

**Votre rapporteur déplore vivement que les crédits de ce programme, comme celui du programme 162 ne reflètent pas l'effort globalement réalisé par l'État en faveur des territoires, qui s'élève à 6,5 milliards d'euros. L'analyse de ces programmes n'offre donc qu'une vision tronquée, peu représentative de la politique qui est menée.**

**Il propose, une nouvelle fois, que ce découpage artificiel soit revu pour les prochains projets de loi de finances.**

**Plusieurs facteurs sous-tendent l'évolution des dotations inscrites au PLF 2015.**

**Certains dispositifs d'intervention ont été lancés au cours des années précédentes et ont été de ce fait calibrés sur une période pluriannuelle, l'année 2015 constituant un exercice d'achèvement des dispositifs en considération.** Il s'agit principalement des pôles d'excellence rurale, des contrats de projets État-régions 2007-2013 et de l'opération de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel. Pour ces dispositifs, le PLF 2015 ne contient pas d'autorisations d'engagement, puisque l'ensemble des engagements budgétaires sur le programme 112 seront achevés fin 2014. S'agissant des crédits de paiement, ils ont été calibrés en 2015 pour tenir compte de la baisse du stock des engagements à honorer.

**En 2015, les projets lancés en 2014 pour la revitalisation des centres-bourgs et les pôles territoriaux de coopération économique connaîtront une phase de montée en puissance.**

**Trois piliers des financements du programme 112 sont consolidés en 2015, traduisant une montée en charge du soutien aux territoires en difficulté :**

– la généralisation de la politique d’accessibilité des services au public, avec un objectif de 1 000 Maisons de services au public à l’horizon 2017,

– la poursuite des contrats territoriaux de restructurations de sites de défense, ainsi que le lancement des nouveaux contrats liés à la réforme des implantations militaires issues de la loi de programmation militaire 2015-2020,

– la consolidation de la politique de contractualisation État-région, par l’aboutissement de la généralisation de CPER 2015-2020, en relais de la génération 2007-2013.

**Sur le périmètre des dépenses de fonctionnement (titre 3) de la LFI 2014, les crédits du programme 112 subissent en 2015 une diminution de 4 %. Sur les dépenses de fonctionnement courant (immobilier, logistique, informatique, etc.) les crédits diminuent de presque 6 %, soit une baisse au-delà de la cible de 5 % fixée par le Premier ministre.**

## **I. DES OUTILS NOUVEAUX OU REMODELÉS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE**

### **A. LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L’ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET)**

#### **1. Les objectifs du CGET**

**La création du CGET (1), rattaché au Premier Ministre, vise à renouer avec une ambition de solidarité entre tous les territoires, en rapprochant la politique de l’aménagement du territoire et la politique de la ville.**

Au plus proche du terrain, et en relation étroite avec les collectivités territoriales et les préfets de région et de département, **le CGET**, issu du regroupement de la délégation à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (DATAR), du secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et de l’agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSé), **permet de rompre avec une approche sectorielle des politiques publiques pour privilégier une réflexion transversale.**

---

(1) Arrêtés du 30 mai 2014

La création du CGET repose sur 3 enjeux :

– **lutter contre les inégalités sur les territoires**, et permettre l'amélioration de la vie quotidienne de tous les habitants de tous les territoires.

– **construire une politique d'ensemble** et mettre fin à la dichotomie entre urbain et rural en construisant une politique s'adressant à tous les territoires. Ce ne sera pas une politique unique, mais une politique faite d'outils spécifiques, adaptés aux besoins des territoires à enjeux et fragiles, en s'inspirant de ce qui a pu être mis en place en d'autres lieux.

– **réconcilier la décentralisation et l'aménagement des territoires**. La politique d'égalité des territoires sera élaborée en concertation avec les élus, les responsables des collectivités territoriales et les acteurs locaux. Le CGET a également pour objectif d'accroître la participation des citoyens à l'élaboration et au suivi de la politique publique d'égalité des territoires.

En cohérence avec les objectifs fixés par la politique de modernisation de l'action publique, la création du CGET a respecté l'impératif de rationalisation des moyens.

Pour agir sur ces thématiques, le CGET pilote des politiques contractuelles à travers les contrats de plan État-région et les contrats de ville.

## **2. L'organisation du CGET**

### **Il comporte trois directions :**

- la direction de la ville et de la cohésion urbaine
- la direction des stratégies territoriales
- la direction du développement des capacités des territoires

### **et trois missions transversales :**

- la mission « contractualisation et partenariats territoriaux »
- la mission « affaires européennes »
- la mission de coordination de l'action interministérielle et sectorielle.

## **3. L'impact budgétaire de la création du CGET**

À compter de 2015 les crédits dédiés à la politique de la ville seront rattachés au périmètre budgétaire du Premier ministre au sein de la même mission que les crédits dédiés à l'aménagement du territoire, garantissant ainsi des modalités de gestion unifiées pour l'ensemble des moyens financiers du CGET et confortant la dimension interministérielle de la nouvelle structure. Le programme 112 a donc été abondé par transfert budgétaire des crédits affectés en 2014 à l'Acsé à partir du programme 147 « Politique de la ville ».

Le budget de fonctionnement courant du CGET sera à compter de 2015 regroupé sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », dans un souci de mutualisation, hormis des dépenses de titre 3 dont l'objet se rapporte intrinsèquement à la politique de la ville.

Les dépenses relatives au fonctionnement courant et à la masse salariale du CGET diminuent entre 2014 et 2015 de presque 1M€ sur le périmètre d'ensemble du CGET, soit une diminution de 2,3 %. La baisse est plus importante sur les crédits de fonctionnement courant (-3,4 %).

Le budget de fonctionnement du CGET, sur la période 2015-2017, permettra donc à l'État de dégager des économies certaines, grâce à la mise en cohérence de ses effectifs avec les gains de productivité générés par une fusion de trois administrations et grâce au regroupement physique des agents, qui se traduit par un emménagement fin 2014 sur un site unique à Saint Denis.

## **B. LE NOUVEAU DISPOSITIF DE LA PAT**

La prime à l'aménagement du territoire (PAT) a été créée par le décret n° 82-379 du 6 mai 1982 pour soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national. Le dispositif a connu diverses évolutions successives, qui n'ont toutefois pas bouleversé sa finalité, son économie ni ses modalités.

La PAT est aujourd'hui l'un des seuls instruments d'aide publique aux entreprises mis en œuvre en France au sein d'une administration centrale.

Comme toute aide d'État, la PAT est encadrée par la réglementation communautaire. Le nouveau décret prolongeant le dispositif PAT au-delà du 30 juin 2014 est paru le 16 septembre 2014. Il est pris en application du décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale.

### **1. L'intérêt du dispositif**

#### ***a. Les objectifs de la PAT***

La prime, d'un montant de 36,8 millions d'euros par an, a pour priorité :

– l'appui des projets d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles en coordination avec l'AFII (Agence Française pour les Investissements Internationaux) afin de renforcer l'attractivité du « site France » ;

– l'apport d'un soutien aux projets industriels de taille intermédiaire ;

– l’encouragement du développement des zones en crise par l’accompagnement de projets sur ces territoires, afin de renforcer la cohésion territoriale.

**La PAT est incontestablement un outil structurant de politique industrielle et d’égalité des territoires et contribue chaque année à la création ou à la préservation d’environ 5 à 8 000 emplois.** Le coût par emploi créé ou sauvegardé peut être évalué à 4 000 euros, ratio qui peut être considéré comme tout à fait satisfaisant, au regard d’autres mécanismes tels que les exonérations de charge.

**Le maintien d’une capacité d’intervention financière en appui aux investissements productifs ainsi qu’aux créations d’emplois, au niveau de l’État central, est indispensable,** pour d’une part pouvoir continuer à capter en France les projets majeurs à enjeu national surtout lorsque le pays est en concurrence avec d’autres localisations, et d’autre part disposer d’un mécanisme de solidarité nationale venant en aide aux territoires structurellement fragiles ou bien victimes de sinistres économiques ou de fermetures de sites publics.

Il est important pour la puissance publique de disposer d’instruments financiers à même d’aider les entreprises à faire face aux difficultés conjoncturelles qu’elles peuvent rencontrer en modernisant leur outil de production, en se diversifiant et en partant à la conquête de nouveaux marchés, en mettant sur le marché de nouveaux produits innovants et de manière générale en améliorant leur compétitivité, mais aussi de les inciter à continuer à investir pour préparer l’avenir.

#### *b. L’évaluation du dispositif*

Selon l’évaluation conduite sur la période 1996-2004 et rendue début 2006, **plus de la moitié des créations d’emplois primées n’auraient pas eu lieu sans le concours de la PAT, et la localisation du projet sur le sol français a été conditionnée par l’obtention d’une PAT dans un cas sur cinq.**

Une autre enquête, portant sur le zonage AFR, a aussi démontré que la PAT avait un réel effet incitatif sur les entreprises, dans la mesure où **un tiers des bénéficiaires ont déclaré qu’ils n’auraient pas mené leur projet à son terme sans l’aide de la PAT et que les deux tiers restants ont indiqué que le soutien de la PAT leur avait permis de conduire un programme plus ambitieux ou plus rapide de création d’emplois ou d’investissements.**

Le contrôle du respect des règles européennes en matière d’aides d’État, du droit interne, et des obligations contractuelles définies dans la convention attributive, est une préoccupation permanente du CGET et de ses relais déconcentrés en région.

**Le fait que la PAT soit attribuée de manière discrétionnaire**, et non pas de façon automatique sur simple respect de critères d'éligibilité, **concourt à limiter les effets d'aubaine**.

En fin de programme, lorsque le rapport des services locaux de l'État met en évidence une sous-exécution du projet primé, un examen approfondi des réalisations et de la situation de l'entreprise est effectué, et en l'absence d'éléments tendant à une décision contraire, il est procédé au recouvrement des sommes indûment perçues par le bénéficiaire.

## **2. Les réalisations pour la période 2008 /2014 et les enjeux à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014**

### *a. Les réalisations pour la période 2008-2013 et au 1<sup>er</sup> semestre 2014*

En ce qui concerne les PAT attribuées au cours de la période 2008/2013, la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA) a examiné 448 projets d'investissement « industrie et services » ou « recherche-développement-innovation » : 334 de ces 448 projets ont été primés pour un montant total d'aides de 197,2 M€, correspondant à 54 570 emplois primés, soit une moyenne de 3 613 € par emploi créé ou maintenu.

Les dépenses éligibles pour projets se sont élevées à 6 031.9 M€, soit une moyenne de 18 M€ par projet.

**On retrouve en 2013 et au cours du 1er semestre 2014 les tendances observées depuis l'année 2012.** En 2013, 95 projets ont été examinés, dont 79 ont été primés, représentant un montant total d'aides de 36 M€, pour 7671 emplois primés, soit 4 700 €/emploi primé (créé ou maintenu).

**Au cours du 1er semestre 2014**, 93 projets ont été examinés dont 79 ont été primés, représentant un montant total d'aides de 31,6 M€, pour 8 328 emplois primés, soit 3796 €/emploi primé (créé ou maintenu)

La part respective des primes attribuées aux PME et aux grandes entreprises paraît relativement stable sur la période 2012/1er semestre 2014 *cf* tableau.

**L'ensemble des secteurs sont représentés même si l'approche par secteur fait apparaître que le dispositif PAT a prioritairement bénéficié en 2014 comme en 2013 à deux filières importantes pour l'économie nationale, l'automobile et l'aéronautique.**

**L'une des priorités de la PAT est d'appuyer les projets majeurs d'intérêt national**, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles entre la France et l'étranger. La CIALA prend en compte l'impact du projet sur la zone d'emploi locale, ainsi que l'impact environnemental du projet.

**Les principales régions bénéficiaires** ont été le Nord Pas-de-Calais, la Lorraine, la Bretagne, Provence Alpes Côte d'Azur et Pays de Loire.

***b. Les perspectives pour le nouveau régime PAT à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2014***

Il a été décidé d'orienter davantage la PAT en faveur des PME, en s'appuyant notamment sur le fait que les nouvelles Lignes Directrices relatives aux aides à finalité régionale (AFR) de la Commission européenne en date de juin 2013 ne permettent plus de soutenir tous les investissements des grandes entreprises : ne pourront être aidées que les créations d'activité et, sous réserve de l'accord préalable de la Commission européenne (procédure dite « de notification »), la diversification d'un établissement existant vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant, ou vers un changement fondamental de l'ensemble de son processus de production.

Ces modifications ont fait l'objet d'une consultation auprès des associations d'élus ; ces contacts ont permis de confirmer l'attachement des élus à la pérennisation du dispositif.

**Les restrictions significatives apportées aux aides aux grandes entreprises ont largement été anticipées par les entreprises, ce qui s'est traduit par un gonflement du nombre de dossiers de demande d'aide, traduisant ainsi l'intérêt toujours vif des entreprises pour le dispositif PAT.**

La CIALA du mois de mai 2014 a dû être dédoublée de manière à pouvoir traiter la soixantaine de dossiers transmis : 31.6 M€ ont d'ores et déjà été attribuées depuis le début de l'année 2014 ce qui laissera 5.2 M€ à attribuer au cours du second semestre. La tendance qui sera constatée au cours du 2<sup>e</sup> semestre 2014 sera susceptible de se reproduire au cours de l'année 2015, l'effet d'aubaine constatée à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2014 étant liée à la fin du régime en vigueur pour la période 2007/30 juin 2014.

**L'intérêt toujours actuel pour le dispositif de la PAT a pu être démontré à l'occasion de l'annonce de l'entrée en vigueur du nouveau régime applicable au 1/7/2014.**

**Votre rapporteur recommande la reconduction de l'enveloppe actuelle de 36,8 M€ par an pour la période triennale 2015/2017.**

## **C. DES ZONAGES EN ÉVOLUTION**

### **1. Les aides européennes à finalité régionale (AEFR)**

L'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, impose aux États de limiter les aides publiques à l'investissement productif et à la

création d'emplois des entreprises à des zones géographiques d'intervention approuvées par la Commission européenne.

La sélection de ces zones défavorisées doit permettre de favoriser le développement régional.

Ainsi, la France a l'obligation de définir tous les 7 ans une nouvelle carte des zones AFR au titre de l'article 107.3.c et 107.3.a du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

***a. La nouvelle carte des zones d'aides à finalité régionale pour la période 2014-2020***

La Direction générale de la Concurrence a publié tardivement ses lignes directrices, le 23 juillet 2013, et **a donc prévu la possibilité, pour les États membres, de prolonger leur carte AFR 2007-2013 ainsi que leurs régimes d'aides AFR jusqu'au 30 juin 2014** <sup>(1)</sup>.

**La nouvelle réglementation a octroyé à la France une enveloppe de 15,6 millions d'habitants. Ainsi 24,17 % de la population nationale est éligible aux AFR jusqu'en 2020, au lieu de 18,4 % pour la période 2007-2013.**

La carte des AFR comprend deux types de zones

– **les zones relevant de l'article 107.3.a** du Traité qui permet d'autoriser des aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi.

Ces régions sont caractérisées par un PIB/habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne des 27 États membres. En France, ces zones concernent : la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte, dont l'ensemble des communes sont classées en zones « a ». Ils bénéficient des taux d'aide aux entreprises les plus élevés d'Europe (entre 45 et 90 % selon la taille de l'entreprise et la zone), notamment au titre de leur caractère ultrapériphérique.

– **les zones relevant de l'article 107.3.c** du Traité qui permet d'autoriser des aides aux entreprises destinées à promouvoir le développement économique des régions défavorisées par rapport à la moyenne nationale. Elles sont moins défavorisées que les précédentes et doivent donc être sélectionnées sur des bases plus restrictives.

**La nouvelle réglementation a octroyé à la France une hausse de 5.74 % de la population couverte par rapport à la période 2007-2013.** Ainsi 21.24 % de sa population est éligible aux AFR en zone c jusqu'en 2020 au lieu de

---

(1) Le CGET a prolongé en conséquence :

- le décret en Conseil d'État n° 2007-732 du 7 mai 2007 modifié instituant le zonage AFR,
- le décret n° 2007-809 du 11 mai 2007 relatif à la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT).

15.5 % précédemment. Pour la nouvelle période, il n'existe plus de zones transitoires, ni de zones à taux limité aux PME. Sur ces zones, les taux plafonds d'intensité des aides varient de 30 à 10 % de l'investissement selon la taille de l'entreprise, ce qui réduit les taux applicables de 5 points de pourcentage par rapport à la période précédente.

**Le gouvernement français a choisi de constituer une réserve nationale de population de 0,36 % de l'enveloppe octroyée**, soit 233 757 habitants. Cette réserve pourra être utilisée pour intégrer, en cours de période, des territoires au zonage AFR, en cas de sinistre économique d'une ampleur particulière, de façon à permettre des mesures d'accompagnement et de renforcement de l'attractivité.

#### **La méthode de définition des « zones c »**

La répartition par région de la population éligible aux AFR a constitué la première étape de la définition de la nouvelle carte. Le plafond de population par région a été défini à partir de critères appliqués à l'ensemble des zones d'emploi (notamment le taux de chômage, la part des jeunes non insérés et le revenu fiscal médian par unité de consommation).

**Les cartes des zones AFR régionales ont été élaborées dans le respect des contraintes imposées par les lignes directrices de la Commission européenne :**

- Les zones AFR sont constituées de zones géographiques continues d'au moins 100 000 ou 50 000 habitants, selon les territoires et leurs caractéristiques socio-économiques. Des zones plus petites peuvent être créées lorsqu'il s'agit d'îles ou de zones isolées ;
- Les zones sont composées de communes, néanmoins, un découpage infra-communal est également possible dans certaines conditions ;
- Les communes ou parties de communes d'une zone doivent présenter un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale et un PIB inférieur à la moyenne européenne ou subir des changements structurels majeurs ou être en grave déclin.

Chaque préfet de région, en étroite collaboration avec le président du conseil régional, a donc été invité <sup>(1)</sup>, à élaborer un projet de carte dans le respect des montants de population et des règles fixées par les lignes directrices européennes.

Après accord du Premier ministre, la carte a été proposée à la Commission le 16 janvier 2014, celle-ci l'a approuvée le 7 mai 2014 (décision n°SA.3818) ; la carte a été mise en œuvre en droit français par le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises.

**Au cours de la période 2014-2020, le zonage AFR pourra faire l'objet de révisions** soit par l'utilisation de la réserve nationale de population, soit par la procédure de révision à mi-parcours, conformément aux lignes directrices de la Commission.

---

(1) Circulaire du Premier ministre du 3 octobre 2013

### ***b. Les mesures de soutien applicables***

En zone d'aide à finalité régionale <sup>(1)</sup>, durant la période 2007-2013, les entreprises de toutes tailles pouvaient bénéficier d'aides à l'investissement productif.

La Commission a initialement souhaité interdire totalement les aides aux grandes entreprises. La France, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Irlande ont négocié avec la Direction générale de la Concurrence pendant plusieurs mois et cette dernière a finalement accepté d'assouplir légèrement sa position.

**Pour la nouvelle période, la Commission européenne <sup>(2)</sup> a restreint les possibilités d'aides aux grandes entreprises.**

Les lignes directrices AFR publiées en juin 2013 par la Commission prévoient **la possibilité d'aider les entreprises de plus de 250 salariés uniquement lorsque ces dernières créent une nouvelle activité économique** : elles ne pourront donc plus être aidées pour des extensions de capacités productives. Il s'agit donc une amélioration par rapport à une interdiction totale des aides d'autant que, **dans les « zones a », les grandes entreprises peuvent continuer à être aidées pour tous leurs projets d'investissement, même lorsqu'ils ne créent pas une activité économique.**

**Dans les « zones c », les grandes entreprises pourront recevoir des aides pour leurs projets d'investissement se rapportant à :**

- la création d'un établissement ;
- la diversification de la production vers des nouveaux produits qu'elles ne produisaient pas auparavant à condition que ces nouveaux produits relèvent d'un nouveau code NACE <sup>(3)</sup> ;
- la reprise d'un établissement existant ne produisant pas des produits relevant du même code NACE que ceux déjà produits par l'entreprise repreneuse.

**En revanche, il ne sera plus possible d'aider les grandes entreprises lorsqu'elles souhaitent :**

- étendre les capacités de production d'établissements existants ;

---

(1) Les principaux dispositifs d'aide relevant de la catégorie des aides à finalité régionale sont les suivants :

- La prime d'aménagement du territoire (PAT) de l'État ;
- L'aide à la ré industrialisation de l'État ;
- Les exonérations temporaires d'impôt sur les bénéfices pour les créations et reprises d'activité<sup>1</sup> ;
- Des exonérations d'impôts locaux (contribution économique territoriale et taxe foncière sur les propriétés bâties) qui s'appliquent sur délibérations préalables des collectivités territoriales compétentes<sup>1</sup> ;
- Les aides des collectivités locales à l'immobilier d'entreprise en zone AFR.

(2) le règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2014

(3) nomenclature d'activités européenne.

– reprendre un établissement existant produisant des produits relevant du même code NACE que ceux déjà produits par l’entreprise repreneuse ;

– diversifier la production d’un établissement vers des produits qu’il ne produisait pas auparavant mais relevant du même code NACE que ceux qu’il produisait déjà, ou

– changer fondamentalement l’ensemble du processus de production d’un établissement existant.

**Cette restriction dans les « zones c » risque en outre de créer des distorsions de concurrence très importantes** entre les zones qui ont un PIB supérieur à 75 % de la moyenne nationale (telle que la France métropolitaine) et les autres zones de l’Union notamment les pays de l’Est de l’Union, qui pourront toujours soutenir l’implantation d’activités et la création d’emplois des grandes entreprises sur leur territoire, que l’activité soit nouvelle ou non. Une telle mesure risque dès lors de favoriser la délocalisation de certaines activités et des emplois liés.

**Le zonage AFR est, en effet, un des facteurs des investissements des entreprises.** Si les critères majeurs d’implantation d’entreprises sont l’offre en matière d’immobilier d’entreprise, la présence d’une main-d’œuvre qualifiée ou la qualité des infrastructures de transport, le zonage et les aides qui y sont associées permettent, dans tous les cas, aux entreprises bénéficiaires de réaliser un projet plus ambitieux, de renforcer leur capacité financière ou d’accélérer la réalisation de leur projet.

**Les implications en termes d’aménagement du territoire sont donc conséquentes puisque les territoires auront moins de facilités pour attirer les grandes entreprises sur leurs territoires « zonés » et en particulier ceux qui sont le plus mobiles.** Or, le zonage AFR se montre particulièrement utile pour l’attractivité des investissements mobiles des grandes entreprises. D’après les données de l’Agence Française des Investissements Internationaux (AFII), les investissements étrangers créent environ 30 000 emplois en moyenne dont le tiers en zone AFR, alors que ces dernières ne représentent que 15 % de la population.

**Les PME quant à elles pourront continuer à recevoir des soutiens publics pour tous leurs projets d’investissement même lorsqu’ils ne conduisent pas à créer une nouvelle activité économique.**

Les aides octroyées par l’État et ses établissements publics, les collectivités locales ou leurs groupements ou d’autres organismes publics, aux entreprises en zones AFR peuvent couvrir, comme précédemment les coûts des investissements dans des terrains, des équipements, des bâtiments ou des actifs incorporels (brevets par exemple), ainsi que les coûts salariaux des emplois créés, sur une période de 2 ans.

### ***c. Des conditions d'octroi des aides aux entreprises plus complexes***

De plus, dans le cas de la notification d'un régime d'aides ou de la mise en œuvre d'une aide ad hoc, la **Commission a ajouté des conditions qualitatives à l'octroi des aides**, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification qu'elle a annoncée dans le cadre plus général de la modernisation des aides d'État, puisqu'elles aboutiront à alourdir les procédures d'octroi des aides par les collectivités publiques.

**Parmi ces nouveaux critères figure le « caractère approprié » de l'aide.** En effet, les lignes directrices imposent désormais de justifier pourquoi l'aide a été octroyée sous forme de subvention, de prêt ou de garantie par exemple. L'entité administrative octroyant l'aide devra démontrer les raisons du choix d'un instrument d'aide pour chaque projet par rapport à un autre instrument d'aide. **La Commission devient donc un peu plus juge de l'opportunité des décisions nationales d'octroi des aides.**

La réglementation de la concurrence impose également que les aides d'État soient incitatives, c'est-à-dire que l'aide doit avoir pour effet d'inciter l'entreprise à réaliser un projet d'une plus grande ampleur que celui qu'elle aurait réalisé sans aide. **Les critères relatifs au caractère incitatif des aides pour 2014-2020, se sont également alourdis pour les aides aux grandes entreprises**, puisqu'elles devront prouver à l'autorité dispensatrice de l'aide ce qu'elles auraient fait en l'absence d'aide : elles devront donc imaginer un scénario contrefactuel crédible sur la base de documents probants sur les investissements qu'elle aurait réalisés sans aide. Cette exigence alourdit les démarches administratives.

Enfin, **la Commission a souhaité renforcer son contrôle *a posteriori* des aides.** L'objectif est de couvrir 90 % des aides octroyées par les États aux entreprises par le règlement d'exemption, le nombre de notification devrait donc diminuer et la Commission pourra concentrer ses moyens sur le contrôle *a posteriori*. Le renforcement de ce contrôle est facilité par une obligation de publication, sur un site consacré aux aides d'État, de toutes les aides individuelles supérieures à 500 000 €. La création de ce site au niveau national devra intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## **2. La nécessaire évolution du régime des zones de revitalisation rurale**

Votre rapporteur vient de présenter à la commission du développement durable un rapport qu'il a rédigé avec M. Jean-Pierre Vigier sur la nécessaire révision des zones de revitalisation rurale<sup>(1)</sup>. Constatant la métropolisation croissante du territoire sous l'effet de la mondialisation et la montée des inégalités

---

(1) MM. Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier : « une nouvelle ambition pour les zones de revitalisation rurale » Assemblée nationale ; rapport d'information n° 2251.

territoriales depuis la crise de 2008, ils se sont interrogés sur le point de savoir si le régime des ZRR contribuait à une politique d'égalité des territoires.

Ils ont conclu qu'il s'agissait d'**un zonage en sursis**, et formulé plusieurs propositions. **Un nouveau zonage doit être établi**, retenant une entrée sur les intercommunalités et fondée sur deux critères simples et cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants. Un nouveau zonage serait établi pour une période de 6 ans, en prévoyant un délai de 2 ans pour une sortie progressive des communes déclassées.

**Les aides doivent être revues**, avec la fin de l'exonération des conditions sociales pour les embauches, remplacées par des mesures de droit commun, la suppression de l'exonération de cotisation sociales pour embauche à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, la poursuite de l'exonération des cotisations sociales en faveur des OIG.

**Les dépenses doivent être réorientées en privilégiant une nouvelle logique** grâce à un meilleur fléchage des transferts financiers de l'État, des aides à l'ingénierie territoriale, une territorialisation du dispositif et une politique de « bonus », toute politique nationale étant systématiquement renforcée en ZRR.

La réflexion doit aussi porter sur la mise en œuvre **des mesures de simplification**.

**La création d'un observatoire des ZRR** permettrait une évaluation continue des politiques en faveur des zones rurales.

Votre rapporteur insiste sur l'urgence à concevoir un nouveau dispositif et souhaite que les conclusions du rapport soient prises en compte le plus rapidement possible pour développer une politique des ruralités renouvelée et volontariste.

## **D. LA NOUVELLE GÉNÉRATION DES CPER**

**Les CPER 2007-2013, prolongés en 2014, représentent un engagement global de 29,5 Mds€** après la révision à mi-parcours de 2011.

**À la clôture, prévue au 31 décembre 2014, le taux d'avancement devrait atteindre environ 89,5 %**, ce qui est conforme aux objectifs qui avaient été fixés par la circulaire du Premier ministre du 2 août 2013.

**L'exercice 2014 représente une année de transition destinée à l'élaboration de cette nouvelle génération de contrats tandis que l'exécution des contrats de projets 2007-2013 a été prolongée d'une année** afin de ne pas interrompre les investissements dans les territoires et d'améliorer le taux d'exécution des financements engagés avant la clôture à la fin de 2014.

Les contraintes de calendrier liées aux arbitrages budgétaires ministériels concernant le triennal 2015-2017 et les annonces gouvernementales relatives à la

réforme de l'organisation territoriale à l'été 2014 ont en effet conduit à **reporter le lancement de la phase de négociation financière des contrats à l'automne 2014 pour un début de mise en œuvre en 2015.**

### **1. Les axes de la contractualisation définis en 2013 sont confirmés**

L'élaboration de cette génération de contrats de plan s'inscrit dans une stratégie à l'horizon 2020, en cohérence avec la programmation des fonds européens et avec la programmation budgétaire triennale de l'État sur 2015-2017 et 2018-2020.

**Les contrats de plan auront pour priorités** l'emploi, la compétitivité, la transition écologique et énergétique et l'égalité des territoires, à travers notamment le volet territorial des contrats

**L'effort de redressement des comptes publics est également pris en compte par le resserrement du champ thématique par rapport à celui de la précédente génération, ainsi que par la recherche de la sélectivité des projets, de la mise en cohérence des interventions et de la coordination des financements.**

**Par ailleurs, les contrats de plan auront également vocation à accompagner les évolutions annoncées par la réforme de l'organisation territoriale. Une clause de révision des contrats a ainsi été introduite pour 2016,** après les élections régionales, afin d'ajuster les priorités et les projets aux nouveaux périmètres régionaux et aux nouvelles compétences dévolues aux régions.

**Pour la métropole, cinq thématiques** ont été définies : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur ; la mobilité multimodale ; la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique.

**Pour l'outre-mer, six thématiques** ont été retenues : les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et populations ; l'aménagement urbain durable ; la gestion des ressources énergétiques et environnementales ; le développement de la recherche et de l'innovation, les filières d'excellence ; la cohésion sociale et l'employabilité ; le développement économique durable.

**L'une des spécificités de la génération 2015-2020 réside dans la méthode d'élaboration qui distingue une phase de réflexion stratégique aboutissant à la production des stratégies régionales et une phase de négociation des contrats.**

**En outre, elle définit davantage des stratégies d'intervention des acteurs régionaux, au sein desquelles s'inscrivent des projets structurants qui concourent à leur bonne mise en œuvre.**

Par ailleurs, **les contrats de plan comprendront un volet territorial portant sur des territoires à enjeux spécifiques**, dans une logique d'égalité des territoires et de cohérence des interventions de l'État et des régions. Par rapport aux instructions données en 2013, le cadrage national de son contenu a été assoupli afin de tenir compte de la diversité des situations territoriales et des priorités régionales.

**Le périmètre d'intervention du volet territorial a été assoupli pour la génération 2015-2020 dans une logique de prise en compte des territoires à enjeux en fonction des situations territoriales.** Pour la période 2015-2020, il est prévu des volets thématiques reposant sur des stratégies partagées et un volet territorial souple dont le contenu sera défini en fonction des priorités régionales. En outre, pour la génération 2015-2020, des orientations spécifiques sont déclinées pour les régions d'outre-mer (cinq contrats ultramarins).

Les financements dédiés au volet territorial relèveront principalement de petits projets et d'accompagnement en matière d'ingénierie pour l'animation et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement au service de l'égalité des territoires.

**Les priorités de ce volet** pourront concerner de façon indicative l'amélioration de l'offre de services au public dans les territoires caractérisés par un déficit d'offre ; le soutien à des territoires infrarégionaux prioritaires en raison de leur situation socio-économique ; le renforcement des fonctions de centralité des villes petites et moyennes ; l'accompagnement des coopérations territoriales structurantes, comme les pôles d'équilibre territorial et rural ou les pôles métropolitains ; le soutien aux approches littorales ; le soutien aux coopérations transfrontalières.

Les territoires ruraux devront faire l'objet d'une attention particulière, ainsi que les situations territoriales justifiant un effort particulier de solidarité nationale.

En outre, les acteurs régionaux devront intégrer au volet territorial les conventions ou contrats territoriaux signés avec des collectivités ou des territoires de projets infrarégionaux.

Quant au **volet interrégional**, un contrat spécifique est prévu pour la Vallée de la Seine, en plus des conventions de massifs de montagne et de bassins fluviaux.

Globalement, **l'enveloppe de crédits de l'État** disponible pour la contractualisation sur 2015-2020 enregistrera une baisse limitée, sachant par ailleurs que cette prochaine programmation porte sur une durée de six ans.

L'objectif a été de mettre en cohérence l'ensemble des sources de financement mobilisables sur les différents volets.

## 2. Point d'étape des travaux de préparation

La première phase, dite de réflexion stratégique, a été conduite entre novembre 2013 et février 2014. Les stratégies régionales ont été transmises au niveau central en mars 2014. Elles constituent la base du travail d'élaboration des contrats de plan.

À partir des arbitrages budgétaires qui ont été rendus jusqu'à l'été 2014, les ministères concernés ont transmis leurs propositions d'enveloppes de crédits et de répartition régionale de celles-ci, ainsi que les projets de mandats de négociation correspondants.

Après la validation interministérielle de l'ensemble de ces éléments, les mandats de négociation seront ensuite transmis aux préfets de région. Ceux-ci pourront alors engager la négociation des contrats de plan avec les conseils régionaux dans le cadre d'une concertation qui impliquera également les autres niveaux de collectivités concernés, en particulier les départements, ainsi que les futures métropoles.

Parallèlement à la négociation des contrats, entre octobre et décembre 2014, les préfets de région devront conduire avec le conseil régional l'évaluation stratégique et environnementale ainsi que les consultations nécessaires sur le projet de contrat avant signature du CPER pour une mise en œuvre en 2015.

La préparation des contrats de plan associe les élus tout au long du processus.

**Votre rapporteur fait part de son inquiétude concernant les contrats de plan, en raison principalement de l'incertitude demeurant sur les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), du fait de l'abandon de l'écotaxe. Environ 40 % des crédits de paiements de 2013 de l'Agence étaient destinés aux CPER et aux programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) : ce chiffre montre combien les contrats de plan sont tributaires du financement de l'AFITF. Cette incertitude compromet la mise en œuvre du volet « mobilité » de la nouvelle génération des contrats.**

En outre, la dotation de l'État aux collectivités territoriales diminue, ce qui fragilise la capacité de celles-ci à financer les contrats de plan.

Enfin, votre rapporteur s'interroge sur le retard qui semble être pris dans la négociation et la contractualisation : pour la dernière génération, il avait fallu des mois – parfois 8 mois – entre le mandat de négociation donné aux préfets de région et la signature des contrats. Même si le délai est

**moindre pour cette génération, les contrats ne pourront pas être signés avant le début de 2015.**

#### **Le bilan des précédents volets territoriaux**

Au total, 306 conventions territoriales ont été signées dans le cadre du volet territorial de 18 CPER (les régions non concernées étant l'Alsace, l'Ile-de-France, la Haute-Normandie, la Corse - et les 4 régions d'outre-mer). Elles se sont réparties entre 223 conventions cadre et 83 conventions d'application (attachées à un ou des projet(s) délimité(s) sur une période donnée).

Les principaux signataires des conventions ont été les pays (171 ; 56 %), les communautés d'agglomération ou urbaines (49 ; 16 %), les conseils généraux (38 ; 12 %), les communautés de communes (18 ; 6 %) et les parcs naturels régionaux (11 ; 4 %).

L'ensemble des conventions territoriales qui ont décliné ce volet territorial fait état d'un engagement total de l'État et des régions de 1,1 milliard d'euros, les financements apportés par l'État dans ce cadre s'élevant à 0,8 Md€.

Par ailleurs, plus d'un milliard d'euros de financements provient d'autres partenaires (départements et intercommunalités notamment).

### **E. L'OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES**

L'Observatoire des territoires, qui avait été créé par décret le 7 septembre 2004, a été renouvelé par décret en date du 26 juillet 2011. Depuis le 2 avril 2014, le secrétariat permanent de l'Observatoire des territoires est assuré le Commissariat général à l'Égalité des territoires.

**L'Observatoire des territoires constitue le lieu de synthèse et de mise en perspective des informations**, de plus en plus nombreuses, qui sont produites sur les territoires par les services de l'État, les collectivités territoriales et les organismes d'étude et de recherche. Ces analyses et ces outils, résultats d'un travail réalisé dans un cadre interministériel, visent à partager et mutualiser les connaissances et les enjeux des politiques publiques d'égalité des territoires et d'aménagement des territoires.

Aujourd'hui, la production de trois rapports triennaux au Parlement et la fréquentation importante de son site internet (avec la mise à disposition de plus de 450 indicateurs territorialisés pour permettre une production cartographique personnalisée), attestent de la **vitalité de l'Observatoire**. Avec la mise en place du CGET, il va articuler ses travaux avec ceux de l'observatoire dédié à la politique de la ville.

#### **1. Les principales actions de l'Observatoire des territoires en 2013/2014**

**Le rapport de 2012** a porté sur les dynamiques, l'interdépendance et la cohésion des territoires. **Le prochain rapport** aura pour thème « qualité de vie, habitants, territoires ». La réunion du 14 novembre 2013 a permis de valider la liste des thèmes abordés dans les fiches, ainsi que l'architecture du dossier

transversal. La réunion du 5 juin 2014 a été l'occasion de présenter l'avancement des travaux, notamment sur le thème transversal. Lors de sa réunion du 9 avril 2013, le Conseil de l'Observatoire des territoires a validé le thème du quatrième rapport de l'Observatoire des territoires **portant sur « qualité de vie, habitants, territoires »**. Ce rapport – qui paraîtra au début 2015 – vise à **proposer une méthodologie de diagnostic, des grilles de lecture, ainsi qu'un socle d'indicateurs** disponibles pour tous les bassins de vie (tels que définis par l'Insee).

Durant l'année 2014, **de nombreux indicateurs chiffrés et cartographiés constituant le référentiel d'indicateurs territoriaux de développement durable ont été actualisés et analysés**. Ils sont disponibles sur le site portail de l'Observatoire des territoires, et conjointement sur celui du SOeS (service de l'observation et des statistiques) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

L'Observatoire est associé à la réflexion portant sur **la prochaine stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2014-2020**, au sein de la commission du Conseil national de la transition énergétique (CNTE) spécialisée sur les indicateurs.

## **2. Les travaux en partenariat**

L'observation statistique des territoires transfrontaliers se poursuit en coopération avec la mission opérationnelle transfrontalière (MOT). Parallèlement, un processus de travail coordonné relatif à l'observation transfrontalière qui engage la plupart des pays frontaliers se poursuit sous la forme d'un comité stratégique (CS) de l'observation statistique transfrontalière.

Dans le cadre de l'accord national « + de services au public », l'Observatoire est plus particulièrement chargé de construire une cartographie nationale multi opérateurs permettant de guider la généralisation de cette expérimentation.

En outre, des groupes de travail sont constitués régulièrement, en particulier, le pôle d'observation des politiques territoriales.

L'Observatoire participe en outre aux travaux du conseil national de l'information géographique (CNIG). Il est également présent au sein du comité technique de l'Observatoire national de la mer et du littoral et du comité d'orientation du Pôle d'observation des territoires de montagne.

Le site Internet [www.observatoire-des-territoires.gouv.fr](http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr) dans sa nouvelle version est en ligne depuis fin octobre 2012. Sa refonte a permis d'apporter de nouvelles fonctionnalités en matière de cartographie interactive.

La fréquentation du site est régulièrement en hausse en 2013 pour atteindre plus de 1 600 visites en moyenne par jour. Le premier semestre 2014

compte 1 450 visiteurs en moyenne par jour. Les indicateurs les plus consultés concernent principalement l'éligibilité des communes aux différentes politiques publiques et périmètres (ZRR, AFR, AMII, SCoT, intercommunalités, zones de montagne) ainsi que les principaux indicateurs économiques (démographie, emploi-chômage, fiscalité communale, PIB).

## II. REDYNAMISER LES TERRITOIRES RURAUX

### A. FAVORISER L'ACCESSIBILITÉ ET LA QUALITÉ DES SERVICES AU PUBLIC

#### 1. La mutualisation des services au public

La DATAR, puis le CGET collaborent directement avec les opérateurs depuis la mise en œuvre de l'expérimentation « + de services au public » pour améliorer la connaissance territoriale des services rendus par les opérateurs signataires de l'accord national <sup>(1)</sup>. Ces travaux devraient être achevés à la fin de l'année 2014 et permettre de faciliter la lecture territoriale de l'accessibilité de l'offre de services dans les territoires.

Aujourd'hui, les organisations de mutualisation les mieux connues, les Relais Services Publics sont conduits par les collectivités en régie pour les 3/4 d'entre eux ou sont délégués à des structures associatives. Peu de structures sont érigées en GIP (4 %), dont la structuration peut sembler lourde et ne pas répondre au besoin d'adaptation permanent aux besoins locaux.

**Certains espaces mutualisés permettent déjà une synergie entre services publics et privés, marchands et non marchands.** La priorité est donnée aux équipements numériques à disposition des citoyens, notamment les équipements favorisant les rendez-vous à distance. **La couverture numérique des territoires est donc l'un des éléments clés de la réussite du dispositif. Ces équipements complètent l'accueil physique, élément fondamental de la relation de l'utilisateur aux services publics.**

**L'objectif de création de 1 000 maisons de services au public (MSAP) en 2017** pourra prendre plusieurs formes en fonction des besoins des territoires et des opérateurs ; il s'agit de mutualisations à l'initiative des collectivités, en collaboration avec le réseau de La Poste, soutenues par des associations nationales ou locales. Elles prennent d'ores et déjà diverses formes, sites principaux, antennes, services itinérants, accueillent des permanences proposées par des opérateurs.

**Les maisons de services au public (MSAP) délivrent en effet une offre mutualisée de proximité et de qualité :** information transversale de premier

---

(1) CNAM-TS, CNAF, CNAV, CCMSA, Pôle emploi, SNCF, La Poste, EDF, GDF SUEZ, l'Union Nationale des PIMMS et la Caisse des dépôts et consignations

niveau, orientation vers les opérateurs de services, prises de rendez-vous soit par des permanences dans la MSAP, soit à distance via la visio- accompagnement des usagers pour des démarches spécifiques. La MSAP articule ainsi la présence humaine, indispensable aux usagers, et les outils numériques qui contribuent à abolir les distances.

**Les services au public présents au sein d'une MSAP** peuvent couvrir le champ social, de l'emploi, de la justice, du logement, de la santé, du commerce, de la consommation, de l'énergie, de l'environnement, selon les besoins des populations. Certaines MSAP accueillent jusqu'à trente partenaires, services de l'État, opérateurs locaux ou représentants des opérateurs nationaux

On constate donc la montée en puissance **de nouvelles fonctions qui conduisent à réfléchir à des formations nouvelles et à l'émergence d'un nouveau métier**. Il existe d'ores et déjà des collaborations interministérielles à l'initiative du CGET pour améliorer la professionnalisation des équipes en place et futures.

**Au 30 juin 2014, sont recensées 360 MSAP sur l'ensemble du territoire national, présentes dans 19 régions et dans 67 départements. 10 % des départements dotés concentrent 30 % des sites** : les Vosges, la Saône-et-Loire, la Nièvre, les Ardennes, l'Yonne, le Lot et les Alpes-Maritimes. **Six régions concentrent plus de la moitié des MSAP** : Bourgogne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine, Midi-Pyrénées, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes. La dynamique de création des MSAP est toujours à l'œuvre, et les marges de déploiement sont importantes dans les territoires peu ou pas équipés.

**Le besoin d'une animation nationale de ces sites s'est révélé assez vite nécessaire. Le CGET a signé une convention de mandat avec la Caisse des dépôts et consignations** pour assurer cette fonction qui aura plusieurs objectifs, notamment susciter le déploiement, accompagner les agents dans leur professionnalisation, donner satisfaction aux opérateurs sur la qualité de service.

**Le financement des MSAP** est prévu, dans l'exposé des motifs du projet de loi portant la nouvelle organisation de la République, sous la forme d'un **Fonds de développement** qui sera alimenté par des contributions de l'État et des opérateurs de service. La création du Fonds vise à alléger la charge très lourde des collectivités et à faire participer les opérateurs à un dispositif qui leur est utile pour joindre facilement leur public tout en réalisant des économies de moyens, en locaux et en personnels. Il devrait permettre le financement de 50 % du fonctionnement, dans une limite de 17 500 € pour chaque site, et ainsi renforcer la politique publique et l'objectif des 1 000 maisons de services au public en 2017.

L'adoption de **schémas départementaux d'accès aux services** est prévue dans le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Ils **seront précédés d'un diagnostic territorial**, établi en concertation avec

l'ensemble des acteurs concernés, collectivités et opérateurs. Les diagnostics seront réalisés d'ici la fin de l'année 2015, avec l'appui financier de l'État.

**Les établissements publics de coopération intercommunale**, au cœur du portage du dispositif actuel, **se voient dotés dans le projet de loi d'une compétence optionnelle de définition d'obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services sur leur territoire.**

## **2. Les politiques de lutte contre la désertification médicale, et l'amélioration de l'accès aux soins.**

Décidé en 2010, le programme national destiné à financer 250 maisons de santé pluri-professionnelles sur la période 2010-2011 a été renforcé en 2013, en engageant 5 millions d'euros supplémentaires, ce qui a permis de soutenir 50 nouveaux projets de plus.

**Ce programme est arrivé à échéance le 31 décembre 2013, et l'année 2014 est celle du bilan** <sup>(1)</sup>.

### *a. Les MSP sont un outil au service des professionnels et des patients*

En regroupant dans un même établissement une pluralité d'activités médicales et paramédicales et en permettant, en un lieu unique, une offre de soins diversifiée, les maisons de santé pluri-professionnelles constituent **une réponse à la fois aux besoins des habitants de certaines zones rurales, mais aussi à l'évolution des modes d'exercice souhaitée par de nombreux professionnels.**

Ces maisons sont constituées de professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens, qui doivent élaborer un projet de santé attestant de leur exercice coordonné. Celui-ci conditionne les financements versés par l'Agence régionale de santé (ARS) et l'attribution de la dénomination « maison de santé ».

Ce programme est en phase avec le pacte « territoire santé » lancé en 2013 par la ministre de la Santé et il constitue l'un des éléments permettant de lutter contre la fragilité de la démographie médicale. Une étude réalisée en 2013 par la DATAR et dont la phase 1 portait sur la caractérisation des facteurs d'attractivité des territoires pour les jeunes médecins généralistes, selon plusieurs critères (professionnels, personnels, environnementaux, économiques, etc.), a mis en

---

(1) Une première phase de bilan, opérée sur la base des remontées des chargés de mission des Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) réalisées au printemps/été 2014, permet de procéder à un premier panorama du déploiement du plan. Le dernier semestre 2014 doit permettre d'établir un bilan plus précis tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif et de disposer ainsi d'une base exhaustive et solide (cofinancements réellement mobilisés par les autres financeurs, état d'avancement des projets, nombre et type de professionnels engagés...), préalable à une évaluation. Celle-ci devrait être réalisée en 2015 et devra permettre d'apprécier l'impact du plan sur la démographie médicale et de définir les éventuelles suites à donner à ce programme. Ces travaux seront réalisés en lien avec l'Observatoire des maisons de santé dans le cadre de l'Observatoire des recompositions, mis en place par la Direction générale de l'offre de soins. Les données collectées de part et d'autre, dont celles détenues par les agences régionales de santé, devront être croisées afin de disposer d'une vision précise et actualisée de l'existant mais aussi des projets. Ceci permettra un meilleur suivi de l'effectivité du service rendu par les MSP.

évidence qu'en dehors des attaches antérieures sur un territoire, les facteurs d'attractivité prépondérants sont l'existence et la qualité d'un projet professionnel collectif sur le territoire, porté par des confrères.

Aux côtés des collectivités, très investies dans ce domaine, l'État doit donc faciliter la mise en œuvre de solutions de ce type et contribuer au financement de ces projets pour assurer leur déploiement sur tout le territoire.

### *b. Nombre de MSP en fonctionnement ou en projet et répartition géographique*

L'Observatoire des maisons de santé pluri-professionnelles, permet début août 2014 - sur la base de remontées d'informations non exhaustives - de dénombrer 468 maisons de santé ouvertes, ce qui correspond à une évolution de 76 % par rapport à 2013 (266 MSP). Le nombre de projets de MSP supplémentaires continue aussi d'augmenter, avec au total 462 MSP en cours d'étude ou de réalisation (364 projets de MSP en 2013).

Le rythme de développement des MSP n'est pas homogène sur le territoire national. Les acteurs locaux de certaines régions ayant anticipé les difficultés de démographie médicale, certains projets ont mûri tôt et ont eu une émergence rapide, permettant d'obtenir aujourd'hui un maillage territorial satisfaisant. Dans d'autres régions, le plan 300 MSP a eu un effet déclencheur et les premiers projets sont arrivés à maturité plus tardivement.

### *c. Le plan 300 MSP et financements associés au premier semestre 2014*

Dans le cadre du plan 300 maisons de santé en milieu rural (décliné au niveau régional grâce à la mise en place d'un comité de sélection regroupant l'ARS, les préfets ainsi que les représentants du conseil régional, des conseils généraux), les MSP bénéficient de **financements pluriels** (FNADT, crédits communautaires (FSE/Feder/Feader), et de financements des conseils régionaux et des conseils généraux.

**Pour les aides au fonctionnement et à l'ingénierie**, les MSP bénéficient de crédits du Fonds d'intervention régional (FIR, ex FIQCS).

**Les expérimentations des nouveaux modes de rémunération (ENMR)** se poursuivent. Instaurées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, elles présentent l'opportunité pour les structures pluri-professionnelles de proximité d'être rémunérées notamment pour leur activité coordonnée ou pour développer des services innovants auprès du patient. Trois modules sont financés :

- les activités coordonnées en sus du paiement à l'acte ;
- la rémunération forfaitaire de l'éducation thérapeutique ;
- la coopération entre professionnels.

En moyenne, le financement correspond à 50 000 €/an pour une MSP. En 2013, 116 maisons de santé ont bénéficié des ENMR ; au printemps 2014, il a été décidé d'étendre ces expérimentations à 160 nouvelles équipes.

Les financements de l'État ont un indéniable effet pour le développement de ce mode d'accès aux soins.

#### *d. Le profil des professionnels de santé installés en MSP*

La collecte de ces informations par l'Observatoire des maisons de santé pluri-professionnelles étant en cours, il n'est possible que de donner des chiffres provisoires. On compte en moyenne par maison un peu plus de 4 médecins pour 8 infirmières, 3 pharmaciens 1,5 chirurgien-dentiste, ce qui atteste le caractère réellement pluri professionnel de ces structures.

Le bilan réalisé à l'automne 2014 devrait permettre d'obtenir des informations sur les MSP du Plan 300 MSP.

## **B. ASSURER UN MEILLEUR MAILLAGE DU TERRITOIRE**

### **1. L'expérimentation des centres-bourgs**

**L'expérimentation cherche à conforter un maillage équilibré du territoire entre deux métropoles, avec la présence de centres-bourgs vivants et animés**, en tentant de répondre tout à la fois à l'enjeu de l'égalité des territoires et de la transition écologique.

Le Gouvernement a décidé de lancer un programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs. Cette démarche est conduite par les ministres du logement et de l'égalité des territoires, celui de la décentralisation et de la fonction publique, et celui des outre-mer. En effet, le maillage équilibré du territoire, avec la présence de centres-bourgs vivants et animés, est un enjeu majeur de l'égalité des territoires et un levier de la transition écologique.

#### **Ce programme national a notamment pour but :**

- de dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains, en développant des activités productives et résidentielles ;
- d'améliorer le cadre de vie des populations, en offrant notamment des logements de qualité et un meilleur accès aux services de proximité ;
- d'accompagner la transition écologique des territoires et limiter l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain.

**Il s'applique à deux types de territoires.** Il s'adresse à des territoires intercommunaux (EPCI à fiscalité propre) dotés de bourgs de moins de 10 000 habitants exerçant des fonctions de centralité structurantes pour les bassins de vie

ruraux et périurbains, dans l'hexagone comme dans les départements ultra-marins, et qui nécessitent un effort de revitalisation. Il vise donc :

– les bourgs des bassins de vie ruraux, (rôle de structuration du territoire et d'organisation de centralités de proximité, mais qui sont en perte de vitalité, et avec des enjeux de requalification de l'habitat notamment) ;

– les bourgs dans les troisièmes couronnes périurbaines, (faisant face à une arrivée de nouvelles populations, à des demandes fortes en logements et services et à des besoins d'adaptation de l'habitat existant (vieillesse de la population,...)).

### **La sélection des territoires se déroule en deux temps :**

– Afin d'être en adéquation avec la réalité des besoins du terrain, un repérage régional des territoires cibles a été effectué sous l'égide des préfets de région, en concertation avec les partenaires régionaux selon un cadrage national.

– Sont invités à se porter candidats à l'appel à manifestation d'intérêt national (AMI) « centres-bourgs » piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), les territoires identifiés dans cette concertation régionale et qui respectent les critères du cadrage national.

### **Deux conditions minimum doivent être réunies pour pouvoir être candidat à l'AMI :**

– être, *a minima*, en phase d'étude préalable et avoir réalisé un diagnostic de territoire qui mette en évidence les problèmes de dévitalisation du territoire d'une part et du bourg d'autre part ;

– proposer un projet cohérent de revitalisation du bourg et décrivant une stratégie d'intervention qui précise les objectifs, les actions prévues, les partenariats les moyens humains et financiers nécessaires ;

Par ailleurs, les actions déjà engagées pourront être présentées (état d'avancement, coût, financement, difficultés éventuelles, bilan en cas d'achèvement,...). Une proposition des actions à engager pourra également être présentée.

### **Une enveloppe dédiée de 230 millions d'euros est prévue pour l'appel à manifestation d'intérêt « centres-bourgs » de 2014.**

302 communes ont été invitées à se porter candidates. À la date du 12 septembre 2014, date de fin de dépôt des dossiers, 267 communes l'ont effectivement fait et **la liste des 50 lauréats devrait être dévoilée début novembre** (après une analyse détaillée en cours<sup>(1)</sup>), pour une signature des conventions avant le 20 décembre 2014.

---

(1) Les dossiers de candidature seront examinés par un jury national composé des administrations impliquées (CGET, DHUP, PUCA, ANAH, CEREMA, DGOM, DGCL) et de personnalités qualifiées.

Une palette de dispositifs complémentaires adaptés à chaque typologie de situations pourra être proposée par le Gouvernement à certains centres-bourgs non sélectionnés (PIG Habitat indigne, PTZ pour l'acquisition ou la réhabilitation de logements anciens, mobilisation des EPF,...). Ces derniers ne bénéficieront pas des crédits du FNADT mais pourront évidemment faire appel aux financements de droit commun (dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR, etc.) pour des opérations ponctuelles.

**Un bilan de l'expérimentation sera établi.** Elle cherche à promouvoir le caractère exemplaire des projets retenus via différents dispositifs de suivi et de capitalisation qui seront confiés au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Des échanges avec les territoires sélectionnés et des actions d'animation nationale seront régulièrement organisés, en partenariat avec les acteurs locaux et les associations d'élus, de façon à valoriser et disséminer les bonnes pratiques.

**Votre rapporteur attire l'attention sur la contradiction entre le développement des centre-bourgs qui développent la centralité, alors que la population souhaite des commerces dans tous les villages : il faut mettre en œuvre une mutualisation et d'éviter le saupoudrage. Les intercommunalités doivent être associées à ce dispositif afin qu'elles puissent y réfléchir à leur échelle.**

**Que seulement 50 candidats soient retenus lors de cette mise en œuvre est frustrant, dans la mesure où l'élaboration des dossiers requiert un travail soutenu, et où le nombre de participants montre que cette nouvelle politique correspond à un véritable besoin. Si elle est concluante, cette expérimentation pourra être étendue, par exemple, dans le cadre de la contractualisation État-région. Votre rapporteur espère qu'elle sera pérennisée.**

## **2. Les pôles d'excellence rurale**

Pour la deuxième génération des Pôles d'Excellence rurale (PER), 114 projets ont été sélectionnés en juillet 2010 et 149 en avril 2011. Les 263 projets labellisés au titre de la seconde génération représentent un investissement total de 871 M€ et sont susceptibles de générer la création d'environ 4 000 emplois.

Une nouvelle réunion interministérielle du 15 octobre 2013 a permis de revoir les modalités de financement des PER via le fonds mutualisé ministériel (FMM). À compter de 2015 les financements résiduels seront intégralement apportés par le programme 112. La construction du budget triennal 2015-2017 a tiré les conséquences de cet arbitrage : le FNADT est doté des moyens permettant de finaliser ces dernières contributions jusqu'en 2017.

Le montant théorique des opérations à la charge du FMM est ramené à 151,8 M€. Au 2 septembre 2014, les engagements effectifs opérés par l'ASP s'élèvent à 137,5 M€.

Pour l'année 2015, les crédits prévus au PLF s'élèvent à 27,2 M€ en crédits de paiement exclusivement, sachant que les autorisations d'engagement déjà déléguées à l'ASP jusqu'en 2013 sont d'un niveau suffisant pour engager l'ensemble des opérations.

Les 263 projets labellisés en décembre 2010 et en août 2011 au titre de l'appel à projets « pôles d'excellence rurale » ont démontré leur caractère novateur à l'échelle de leur territoire, créateur d'emplois et fédérateur des différents acteurs d'une même zone.

### **3. Le développement des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).**

Plus d'une centaine d'initiatives de coopération entre des entreprises de l'ESS, des entreprises commerciales et des collectivités territoriales ont été repérées, notamment à partir des travaux de différents réseaux de l'économie sociale et solidaire rassemblés autour du Labo de l'économie sociale et solidaire. Elles ont été définies comme Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

Le 15 juillet 2013, la ministre de l'égalité des territoires et du logement et le ministre délégué chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation ont lancé **un premier appel à projets pour favoriser le développement des PTCE**, auquel se sont associés le ministre du redressement productif et le ministre délégué à la ville ainsi que la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

**Une enveloppe de 3 millions d'euros** a été prévue pour 2013-2014, provenant de l'État et de la CDC.

Simultanément une démarche de reconnaissance législative était lancée. **L'article 9 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire du 21 juillet 2014 reconnaît les PTCE et soutient leur développement.** Il définit ainsi les PTCE : *« Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable. »*

L'appel à projets a suscité l'envoi de **183 dossiers de candidature, dont 130 se sont avérés recevables. 23 projets ont été retenus** à la suite de l'examen des dossiers par un comité de pilotage interministériel au niveau national et d'un processus approfondi de consultation des préfets de région et des directions régionales de la CDC.

Les conventions signées entre la CDC, en son nom et au nom de l'État, et chacun des pôles lauréats, fixe la subvention qu'elle leur alloue pour la réalisation de leur projet. Ces montants sont compris entre 73 870 € et 191 454 €. Les conventions prévoient une répartition du versement des subventions sur une période qui s'étend du début 2013 à la fin 2016. Les versements sont conditionnés à la réalisation d'un bilan du projet porté par le pôle.

**Au 18 juillet 2014, 22 conventions ont été signées et 940 838 € versés aux lauréats.**

L'engagement de l'État en faveur des PTCE est également porté par le soutien aux travaux du Labo de l'ESS au titre du pilotage de l'inter-réseaux PTCE et du plan national pour le développement des PTCE. Son financement intervient sur l'action 12 « *économie sociale et solidaire* » du programme 304 « *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* » à hauteur de 200 000 € sur les années 2013 et 2014 au titre de deux conventions annuelles.

**Les PTCE contribuent pleinement à la politique d'égalité des territoires définie par le Gouvernement.** En milieu rural comme dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ils contribuent à redynamiser les territoires et à créer des emplois non délocalisables dans différents secteurs et filières : services à la personne, activités culturelles et créatives, filières vertes, circuits alimentaires, productions artisanales et industrielles.

De plus, **le fonctionnement démocratique et la solidarité économique, qui sont le cœur des PTCE**, s'inscrivent parmi les axes incontournables d'un développement local durable, respectueux des hommes et de l'environnement.

**Un premier bilan de l'appel à projets PTCE pour 2013-2014** doit être achevé à l'automne 2014. Il a été mis en place un groupe de travail dédié aux PTCE au sein du Conseil supérieur de l'ESS. Ces analyses permettront notamment d'envisager un deuxième appel à projets, qui pourrait être lancé à la fin de 2014.

Le décret d'application de l'article 9 sur les PTCE de la loi relative à l'ESS est en préparation. Il fixera les modalités d'application des dispositions prévoyant la sélection de PTCE soutenus par l'État dans le cadre d'appels à projets et précisera notamment les critères d'attribution de ceux-ci, ainsi que les modalités d'accompagnement et de suivi.

## C. LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL DU REDÉPLOIEMENT DES ARMÉES

### 1. L'avancement du dispositif

**Un plan gouvernemental d'accompagnement des restructurations de défense a été mis en place par la circulaire du 25 juillet 2008.** Ce plan a pour objectif la création d'un nombre d'emplois dans les territoires concernés au moins équivalent à celui des emplois supprimés du fait des restructurations.

#### Le plan gouvernemental

Mise en place progressive de 25 contrats de redynamisation de site (CRSD) et de 33 plans locaux de redynamisation (PLR) sur la période 2009-2014, auxquels ont été ajoutés 4 nouveaux CRSD en 2013 ;

Mise en place d'une enveloppe de 320 M€, France Ultra-marine comprise, pour doter les CRSD et les PLR ;

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

Mise en place du dispositif de zone de restructurations de défense (ZRD) pour les zones d'emploi et les communes bénéficiant d'un CRSD concernées par une suppression d'au moins 50 emplois. Le dispositif ZRD prévoit la mise en place de mesures fiscales et sociales pour les entreprises en création ou extension, et un crédit d'impôt pour les micro-entreprises ;

Création d'un fonds d'accompagnement des communes de 25 M€ sur la période 2009-2011 destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population ;

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

**L'objectif est de signer la totalité des CRSD et PLR, s'inscrivant dans le cadre de la circulaire Premier ministre du 25 juillet 2008, pour la fin de l'année 2014.**

Quatre sites ont été ajoutés au deuxième semestre 2013 : Varennes-sur-Allier (03), Orange (84), Luxeuil (70) et Châteaudun (28). Chaque site donnera lieu à l'élaboration d'un nouveau CRSD.

**Tous les CRSD et PLR ont été signés au 31 décembre 2013, à l'exception de la Polynésie Française, du Tarn-et-Garonne et des quatre sites ajoutés en 2013. Au total, 54 CRSD et PLR ont été signés au 31 décembre 2013**

### 2. Mesures d'accompagnement

**L'extension du zonage des aides à finalités régionales (AFR) aux territoires fortement impactés par les restructurations de défense a fait l'objet**

d'une décision de la Commission européenne en date du 24 mars 2009. Le dispositif est arrivé à échéance le 30 juin 2014.

**Le fonds de soutien aux communes (FSCT)** a été doté de 25 M€ sur la période 2009-2011. Il est destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population. Au total, 18,6 M€ ont été engagés sur la période 2010-2013 pour 50 communes.

**Le dispositif des zones de restructuration de défense (ZRD)** prévoit la mise en place de mesures fiscales et sociales pour les entreprises en création ou extension, et un crédit d'impôt pour les micro-entreprises. Il s'applique aux 17 zones d'emploi et 11 communes bénéficiant d'un CRSD et concernées par la suppression d'au moins 50 emplois. Le dispositif, arrivé à échéance le 31 décembre 2013, a été reconduit sur la durée de la loi de programmation militaire 2014-2019.

**Le dispositif de cession à l'euro symbolique** des emprises militaires s'applique aux communes bénéficiant d'un CRSD. Il arrive à échéance au 31 décembre 2014 : 66 actes authentiques ont été signés sur la période 2009-2014 correspondant au 18 février 2014 à une valeur foncière de 153,4 M€.

## D. LE NUMÉRIQUE ET LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

### 1. Le déploiement des réseaux de téléphonie mobile

– **concernant la 2G**, on constate la couverture de 79 communes entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 30 juin 2014, ce qui porte à 97,6 % le taux de réalisation du programme de résorption des 3 310 zones blanches de téléphonie mobile ;

– **concernant la 3G**, le programme dit de « *Ran sharing* » lancé par les opérateurs sous l'égide de l'ARCEP sur 3 560 communes, qui aurait dû être achevé fin 2013, a été arrêté très en deçà de l'objectif fixé, ce qui a conduit l'ARCEP à engager une enquête administrative pouvant donner lieu à une éventuelle procédure de sanction. La mutualisation des réseaux 3G dans les campagnes par les opérateurs est indispensable.

– **concernant la 4G**, les opérateurs ont très rapidement déployé leurs réseaux sur les zones urbaines, ce qui a permis d'élaborer des offres pour les 2/3 de la population. La réalisation du premier engagement réglementaire concernant la couverture des 22 307 communes de la zone prioritaire sera à vérifier fin 2017 : 40 % de la population de ces communes devra alors être éligible à des offres 4G.

Pour 2015 et dans le cadre d'opérations à conduire sur la période 2015-2017, l'achèvement de la résorption des zones blanches de téléphonie mobile pourra être financé au titre du FNADT à hauteur de 1 M€ par an, y compris en intégrant environ 70 communes supplémentaires identifiées à la demande du CIADT de 2010 et qui pourraient faire l'objet d'une dernière

extension du programme, sous réserve d'un accord à valider avec les opérateurs mobiles.

Il sera intéressant de pouvoir faire évoluer à la marge le cadre réglementaire relatif à la concurrence, de telle sorte qu'en cas de carence simultanée d'offres de services fixes et mobiles, le maître d'ouvrage d'un projet de Réseau d'Initiative Publique puisse avoir recours à la 4G et ainsi apporter des offres fixes et mobiles à partir du même équipement.

**Votre rapporteur souligne que la priorité doit porter sur la couverture totale du territoire en 3G. Il souhaite également que soient mis en œuvre des programmes régionaux pour accélérer la mise œuvre des équipements.**

## **2. Le Plan France Très Haut débit**

**L'accès aux réseaux numériques constitue un facteur de plus en plus déterminant de l'attractivité des territoires et de la compétitivité des entreprises qui les animent** : en Europe, le numérique est la source d'un quart de la croissance et compte pour 40 % des gains de productivité. **Le déploiement des réseaux constitue aussi un facteur essentiel de cohésion car il renforce l'accessibilité des services publics et privés par les citoyens et les entreprises. Il permet également de soutenir le développement de la filière numérique et des services en ligne.**

Le déploiement des infrastructures de communications électroniques à très haut débit permet de répondre à l'essor d'une demande croissante de bande passante, qui sature les capacités de l'ADSL classique, et dépassera ensuite les limites offertes par la « montée en débit ».

**L'objectif national, fixé par le Président de la République, est de couvrir l'ensemble de la population en réseaux à très haut débit d'ici 2022**, et de répondre à un objectif de cohésion urgent et crucial : réduire la fracture numérique en apportant du haut débit de qualité à l'ensemble des foyers, par l'utilisation de toutes les technologies qui peuvent s'inscrire dans l'objectif final.

Sur ces bases, le Programme France Très Haut Débit, adopté en mai 2013, améliore significativement les conditions de soutien de l'État aux initiatives des collectivités territoriales, notamment en prenant en compte, en complément du taux de ruralité de chaque département, les niveaux de dispersion de l'habitat qui affectent fortement les coûts de déploiement dans les espaces péri-urbains.

Les opérateurs de communications électroniques ont déclaré, en janvier 2011, avoir l'intention de couvrir 3 600 communes, soit 57 % de la population, en réseaux de fibre jusqu'à l'habitant. Sur le reste du territoire et depuis mai 2013, le Programme France Très haut débit soutient les collectivités territoriales afin de déployer des réseaux d'envergure au moins départementale.

**Le financement du Programme France très haut débit** est assuré par :

- des subventions d'un montant total de 3,3 milliards d'euros sur 10 ans ;
- un accès aux prêts des fonds d'épargne dans le cadre de la mise à disposition de l'enveloppe de 20 milliards d'euros dégagée par l'augmentation des plafonds de l'épargne réglementée.

**À fin septembre 2014, 60 projets concernant 71 départements (ainsi que Saint-Pierre et Miquelon) ont été déposés devant le Fonds pour la Société Numérique. Cela représente près de 8 millions de lignes FttH à terme pour un coût total de 7 Mds €. En outre, 15 autres départements travaillent à leur projet.**

L'une des clefs de la réussite de ce plan relève de **la bonne articulation entre projets publics et projets privés**. C'est pourquoi l'État a élaboré une convention-type permettant d'organiser :

- la répartition des engagements entre collectivités et opérateurs ;
- les modalités de suivi de la réalisation des travaux ;
- les procédures suivant lesquelles les collectivités pourront se substituer aux opérateurs en cas de manquement à leurs engagements.

**Une vingtaine de territoires départementaux n'ont pas encore élaboré de projet répondant aux enjeux identifiés : le CGET leur propose, dans le cadre du prochain contrat de plan État Région, de revenir sur leurs stratégies de cohérence du développement et d'aménagement numérique**, en considérant en particulier les questions relatives au déploiement des services aux ménages et aux entreprises.

**Le plan fait l'objet d'un suivi vigilant**. Le cahier des charges est en cours de modification : grâce aux informations de collectivités territoriales, des ajustements à la marge sont réalisés. L'observatoire France très haut débit, ouvert à tous, est un outil de cartographie très utilisé et permet l'interaction avec les utilisateurs.

Pour plus d'efficacité, la ministre a annoncé en mai dernier **la création d'une Agence du numérique**, qui regroupera La Mission France THD, chargée du plan de déploiement de la fibre, la Délégation aux usages de l'internet, et les équipes de la French Tech. Cette Agence sera placée sous l'égide du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

**Le rapporteur insiste sur la nécessité que le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales traite de cette dimension numérique - fondamentale pour les territoires - et, en particulier, de la répartition des compétences dans ce domaine.**

**Il souhaite également que soit mise en valeur une aide accrue aux territoires les plus fragiles. Il déplore que la réflexion sur les usages prenne du retard, comme il le constate, par exemple, dans son département, le Cantal, et que la palette des accès aux services soit peu explorée : il suggère donc l'étude, dans le cadre des Assises de la ruralité, de la création d'une bourse d'échanges.**

### **III. SOUTENIR LA NÉCESSAIRE ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES**

#### **A. LA NOUVELLE PHASE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ**

##### **1. L'évaluation de la phase 2 de la politique des pôles de compétitivité**

La phase 2 de la politique des pôles de compétitivité s'est achevée en 2012 à l'issue d'une évaluation.

Cette évaluation <sup>(1)</sup>, conduite entre décembre 2011 et juin 2012, porte sur la mise en œuvre des pôles de compétitivités de 2009 à 2012. Elle a été pilotée conjointement par la Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS) et par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

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.

Elle a mis en évidence l'efficacité de l'action des pôles de compétitivité. La majorité des entreprises membres des pôles ont déclaré avoir augmenté leurs investissements et effectifs en R&D depuis leur adhésion. Près de 66 % des entreprises membres ont affirmé avoir créé des emplois et plus de 80 % en avoir maintenu. Enfin, un tiers des entreprises membres ont indiqué que leur appartenance à un pôle leur a permis d'augmenter leur chiffre d'affaires et d'améliorer leur capacité à exporter.

L'État et les régions se sont engagés à poursuivre leur soutien à cette politique de développement économique et d'aménagement des territoires.

##### **2. La nouvelle phase 2013-2018**

**Lors du conseil des ministres du 9 janvier 2013 une nouvelle phase de développement pour les pôles a été annoncée.** Les modalités en ont été précisées dans la circulaire du 10 juin 2013.

---

(1) Confiée au consortium composé de trois consultants Bearing Point, Erdyn et Technololis ITD

### **Le renforcement de l'impact économique de la politique des pôles se fonde sur plusieurs piliers :**

– le passage de « l'usine à projets » à « l'usine à produits d'avenir ». Il s'agit d'inciter les pôles à favoriser l'émergence de projets de R&D ayant un impact économique plus marqué que dans la phase précédente. Il est notamment attendu des pôles qu'ils accompagnent le passage de la R&D à l'industrialisation, et favorisent leur valorisation ;

– le renforcement de l'offre d'accompagnement du développement des PME/ETI. Quatre domaines principaux sont concernés : l'accès aux financeurs, en particulier privés, l'internationalisation des entreprises, l'accompagnement des PME et l'anticipation des besoins en compétences.

– le maintien d'un soutien financier de la part de l'État aux pôles, tant pour le financement des projets de R&D que pour le fonctionnement des pôles. Avec néanmoins un objectif d'accroissement de leur autofinancement conduisant à la parité entre ressources publiques et ressources privées. Ce point sera développé dans la partie consacrée aux moyens.

**Un contrat de performance a été établi pour les pôles dont le label a été renouvelé à l'issue de l'évaluation conduite en 2012.** Ces pôles, évalués comme très performants et performants, et les pôles labellisés en 2010, s'engagent à mener les actions nécessaires à leur développement, sur la base d'objectifs définis dans une feuille de route stratégique assortie de programmes d'actions, de calendriers de réalisation, et d'indicateurs de suivi. Les contrats fixent également les objectifs chiffrés d'impact économique.

Le contrat exprime en particulier les attentes des signataires publics en matière d'actions en faveur du développement de la R&D collaborative, de relations interpôles et interclusters, de relations avec les acteurs de la formation. Il présente les priorités du pôle en matière d'accompagnement de la croissance des PME et ETI et, à ce titre, il est cohérent avec le schéma de développement économique régional et contribuera à l'aménagement équilibré des territoires. Il précise également le territoire du pôle, qui sera établi sur une ou deux région(s) et ne pourra excéder que très exceptionnellement trois régions, afin de respecter l'objectif de compacité du territoire.

Le contrat de performance est signé par l'État, les régions et les autres collectivités territoriales financeurs qui le souhaitent.

**Il est prévu en outre l'accompagnement de la mise en œuvre des 16 plans d'actions des pôles de compétitivité classés en juillet 2012 dans la catégorie « moins performant »** à l'issue de l'évaluation de cette politique. Ils bénéficient d'un accompagnement particulier de l'État par l'intermédiaire d'un plan d'actions. En fin d'année 2013, un bilan de la mise en œuvre de ce plan d'actions a été réalisé par le comité de pilotage.

Les 16 pôles de compétitivité ont été préparés en 2013 aux exigences de la troisième phase. À l'exception des quatre pôles « écotecnologie » labellisés en 2010, le succès de ces plans d'action était une condition au maintien du bénéfice de leur label. Une procédure, impliquant l'État et les collectivités territoriales, a été déterminée afin d'évaluer le bilan de ces plans d'actions. À ce jour, 14 des 16 pôles sont parvenus au terme de la procédure, conclue, pour chacun d'entre eux, par un avis positif du comité de pilotage. Le contrat de performance sera signé par l'État, les régions et les autres collectivités territoriales financeurs qui le souhaitent pour la fin 2014 ou le début 2015.

**Les pôles restants, labellisés avant 2010, ont en revanche connu un sort différent en raison de difficultés persistantes.** Le comité technique et le comité de pilotage devront encore se prononcer, au 4<sup>e</sup> trimestre 2014 sur l'avenir de ces deux pôles de compétitivité.

**La modernisation de la gouvernance de la politique passe par la création de deux nouvelles instances :**

– **un comité de pilotage**, instance opérationnelle de gestion de la politique entre représentants de l'État et ceux des régions ou de leur association ;

– **un comité d'orientation** qui anticipera les évolutions de la politique et exprimera des recommandations. Ce dernier associera des personnalités qualifiées.

**L'accompagnement public des pôles de compétitivité est assuré** par un correspondant de l'État (services déconcentrés et ministère chef de file) et des régions qui l'accompagne en cohérence avec les stratégies nationales ; il est chargé d'exercer un regard critique sur la stratégie du pôle et de suivre la réalisation de son contrat de performance. Un comité de coordination renoué, présidé par le préfet de la région et le résident du conseil régional de cette même région permet un suivi régulier de l'activité du pôle et de mesurer l'avancement de la mise en œuvre par le pôle de sa feuille de route stratégique et de son programme d'action à trois ans. Il doit également conduire à coordonner les actions d'accompagnement du pôle.

**Les moyens alloués à ces objectifs seront pérennisés pour les 3 prochaines années**, conformément aux engagements du Premier ministre et des présidents des conseils régionaux. L'État soutiendra financièrement l'ensemble des pôles au nom de l'unicité du label « pôle de compétitivité ». La poursuite de l'engagement financier des collectivités auprès des pôles de compétitivité permettra à cette politique d'atteindre pleinement ses ambitions.

L'État financera les projets de R&D collaboratifs grâce au Fonds unique interministériel et la gouvernance du pôle. Ce soutien est évalué à 450 M€ sur 3 ans (2013-2015). Pourront s'y ajouter les interventions des différents opérateurs de l'État dans le cadre de leurs procédures usuelles, non spécifiques aux pôles, pour un montant estimé à 850 M€.

### 3. Perspectives et mesures prévues pour 2015

**La phase 3 de la politique des pôles de compétitivité répond à de nouveaux enjeux pour les territoires et les entreprises : la valorisation de la recherche, l'approche commerciale et industrielle des projets de R&D, l'interclustering. Elle se caractérise par une gouvernance partenariale entre l'État et les régions pour une meilleure synergie de l'action publique.**

Elle s'appuie sur la maturité acquise par les pôles de compétitivité.

Il convient de tirer profit de cette position prise sur les territoires en affichant de nouveaux objectifs pour la période 2013-2018 :

- Focaliser la politique des pôles de compétitivité sur l'amplification des retombées économiques des projets, en France et à l'international ;
- Renforcer le rôle des pôles de compétitivité au service du développement et de la croissance des PME et ETI dans les territoires ;
- Construire une gouvernance partenariale de cette politique entre l'État et les régions ;
- Définir sur la durée les financements de l'État dédiés à cette politique.

**Il est attendu des pôles de compétitivité qu'ils renforcent « l'approche marché » dans les projets de R&D.** Cette attente se traduit par l'objectif « de l'usine à projet vers l'usine à produit », avec notamment un objectif de retombée économique. Les pôles de compétitivité doivent également confirmer leurs rôles de pivot dans les écosystèmes d'innovation. Leur mission d'accompagnement des PME s'oriente vers de nouvelles priorités (accès au financement, internationalisation, accès aux compétences et accompagnement).

De plus, l'expérience acquise par les pôles de compétitivité doit permettre d'enrichir la réflexion au sein des programmes de mobilisation industrielle soutenus par le gouvernement (34 plans industriels, French Tech), en participant à leur déclinaison opérationnelle.

Les régions seront responsables de la politique de développement des PME à laquelle participent les pôles dans le cadre des objectifs et missions définies dans les contrats de performance et des orientations de l'acte III de la décentralisation. En cohérence avec le renforcement de leurs compétences en matière de développement économique, elles veilleront à la consolidation de l'écosystème dans lequel évoluent les pôles en lien avec les outils de développement régional. <sup>(1)</sup>

Les collectivités infrarégionales, en particulier les métropoles et agglomérations contribueront à ce partenariat.

---

*(1) Accès aux financeurs privés – « business angels », capitaux-risqueurs, etc., lien avec les incubateurs, gestion prévisionnelle des emplois et compétences, actions internationales de portée non technologiques, développement de l'environnement urbain et des technopôles nécessaires à l'émergence de startups plus nombreuses et à l'épanouissement des entreprises, etc.*

La politique des pôles de compétitivité est amenée à évoluer en fonction du degré de maturité des pôles. **L'accroissement des ressources privées des pôles est un objectif clair des prochaines années.** Les modèles d'affaires des pôles doivent donc continuer à se consolider.

## **B. LA POLITIQUE DES GRAPPES D'ENTREPRISES**

### **1. La mise en place du dispositif des grappes d'entreprise**

**126 grappes d'entreprises ont été sélectionnées à l'issue des deux vagues de l'appel à projets lancé par la DATAR en 2009 :** elles ont été soutenues jusqu'à la fin de 2012 pour la première vague (42 grappes) et jusqu'à la fin 2013 pour la 2<sup>e</sup> vague (84 grappes).

Constituées principalement par des TPE/PME, elles ont un fort ancrage territorial et permettent, notamment, le renforcement de l'innovation sous toutes ses formes et la compétitivité des entreprises et des territoires.

**Les grappes d'entreprises sont complémentaires des pôles de compétitivité :**

– sur des mêmes secteurs d'activité, leurs actions se complètent. Les pôles de compétitivité jouent un rôle sur le développement de la R&D et de l'innovation technologique, alors que les grappes d'entreprises se positionnent sur le développement de l'innovation sous toutes ses formes et sur des actions plus proches du marché pour les entreprises.

– les grappes d'entreprises concernent des secteurs d'activité non couverts par les pôles de compétitivité, comme les industries créatives et culturelles ou des secteurs d'activité très transverses tels que les services, l'industrie de l'emballage, la construction et l'habitat.

– Pour les deux vagues de l'appel à projet, une enveloppe d'environ 24 M€ du FNADT a été mobilisée sur la période 2010-2013. Elle a été complétée par des soutiens de la CDC, de BPI France et de certains ministères.

– Le soutien apporté par le FNADT à ce dispositif représente environ 20 % du budget total des structures de gouvernance, 10 % sont apportés par d'autres financeurs de l'État, 30 % par les collectivités territoriales, 30 % par des ressources propres et 10 % par des fonds européens.

### **2. L'animation nationale des grappes d'entreprise**

La DATAR et la Caisse des dépôts ont lancé, au moins d'avril 2012, un appel d'offres relatif à l'animation nationale des grappes d'entreprise afin de renforcer la qualité de l'accompagnement et du suivi par l'État.

Un marché a été confié à l'association France Clusters (jusqu'en août 2015), qui comprend deux volets :

– La diffusion et valorisation des bonnes pratiques entre grappes d'entreprises. Ces échanges sont essentiels pour valoriser les initiatives individuelles de qualité qui pourraient être reproduites dans tout ou partie des grappes

– l'accompagnement des grappes d'entreprises dans l'appropriation de la stratégie « Europe 2020 ». Il s'agit d'améliorer la réalisation de cette stratégie, notamment dans le champ de l'innovation, par diverses actions telles que leur mise en réseau avec les acteurs de l'innovation, leur sensibilisation aux priorités de la stratégie Europe 2020, la capitalisation des expériences et des bonnes pratiques, ainsi que la communication sur le contenu des programmes européens.

Cet accompagnement devra également aider les grappes d'entreprises dans la définition de leur stratégie à moyen terme, ainsi que dans leur mobilisation de fonds propres et dans leur participation aux projets collaboratifs.

### **3. Quatre carrefours de l'innovation « Euro'Dev »**

Ils permettront de valoriser les actions des pôles et des clusters et de leurs 60 000 entreprises innovantes et de contribuer à les faire reconnaître comme des acteurs majeurs de la mise en œuvre de la stratégie « UE 2020 » sur les territoires.

Trois carrefours ont été organisés de 2012 à 2014. Ils ont rassemblé 100 à 150 participants dont des clusters français et européens, des chefs d'entreprises ainsi que des acteurs institutionnels locaux, régionaux, nationaux et européens.

Le quatrième carrefour Euro'dev, en Aquitaine, le 3 novembre 2014, aura pour thème : « *Les clusters Français au cœur des mutations territoriales* ».

Le CGET et la CDC cofinancent cette opération d'animation nationale. Au total, 750 K€ ont été provisionnés pour cette action.

### **4. L'évaluation de la politique des grappes d'entreprises**

Une évaluation du dispositif a été lancée par la DATAR en janvier 2014 <sup>(1)</sup>. Elle porte comporte deux volets :

– la caractérisation des grappes d'entreprises, résultats intermédiaires et qualification des premières retombées économiques et territoriales ;

– l'évaluation de la politique nationale en faveur des grappes d'entreprises (atteinte des objectifs et articulation avec les autres dispositifs de l'innovation).

---

(1) Le comité de pilotage de l'étude sollicité par la DATAR se compose du CGET, de l'Association des régions de France (ARF), de BPI France, de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), des régions, du SGAR, de la DGCIS, de la CGOM et de la CGSP. Les résultats en seront connus par le CGET à la fin de l'année 2014.

Le comité de pilotage de l'étude sollicité par la DATAR se compose du CGET, de l'Association des régions de France (ARF), de BPI France, de la CDC, des régions, du secrétariat général des affaires régionales (SGAR), de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), de la CGOM et du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP). Le CGET disposera des résultats à la fin de l'année 2014.

### 5. La répartition par financeur des financements des grappes d'entreprises

Répartition des financements			
	Vague 1	Vague 2	Vagues 1 et 2
FNADT (DATAR)	19%	17%	<b>18%</b>
Autres financements Etat (DIRECCTE,...)	9%	7%	<b>8%</b>
CT (CR, CG, Communautés,...)	30%	30%	<b>30%</b>
Europe (FEDER/FSE)	7%	8%	<b>8%</b>
Autres (OSEO, CDC,...)	0%	4%	<b>3%</b>
Ressources propres	35%	34%	<b>34%</b>

### 6. Mesures prévues pour 2015

La politique des grappes d'entreprise a pris fin en 2014. À ce titre, le CGET ne finance plus de grappes d'entreprise. Il finance néanmoins leur animation par le biais de France Cluster.

Sur la base des résultats de l'évaluation des grappes qui seront connus en fin d'année 2014, le CGET refondera son partenariat avec France Clusters.

## C. LES AGENCES CHARGÉES DE L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

### 1. Le contrat de performance conclu entre l'État et l'AFII

**Le contrat d'objectifs et de performance (COP) conclu entre l'État et l'AFII le 23 septembre 2011 pour la période 2012-2014 s'articule autour de quatre missions**, conduites en coopération avec les régions et les agences locales de développement :

- promouvoir l'image économique et les atouts de la France auprès des investisseurs étrangers et des cercles d'influence ;
- mobiliser expertises et partenaires pour gagner en efficience dans la prospection et l'accompagnement des investisseurs étrangers ;
- animer les réseaux de partenaires publics et privés pour démultiplier la portée de la politique d'attractivité économique de la France ;
- approfondir l'analyse de l'environnement concurrentiel et celle de l'investissement étranger.

Depuis l'origine l'action de l'Agence, ces missions ont pour objectif la création et la sauvegarde de l'emploi grâce à l'implantation d'entreprises étrangères dans les territoires français.

**Le contrat présente les objectifs fixés par l'État à l'Agence** ainsi que les indicateurs permettant d'apprécier la performance et l'activité de l'AFII. Il détaille les orientations stratégiques retenues pour chacune des quatre missions confiées à l'opérateur public.

Il prend en compte les évolutions dictées par l'environnement français et international, devenu plus complexe, plus ouvert et plus concurrentiel. Il met l'accent sur la qualité du service apporté aux investisseurs et leur accompagnement et appuie la stratégie de mobilisation d'un nombre élargi de partenaires à même de démultiplier la portée des actions engagées. Il place au premier plan des priorités en matière de prospection et de promotion les investissements dans les activités à haute valeur ajoutée et fort contenu technologique

Le COP invite l'Agence à maintenir la qualité du service qu'elle offre aux sociétés étrangères en matière de délivrance d'information et d'expertise réglementaire ainsi que d'accompagnement de leurs projets.

**L'intégration dans le COP de la dimension sectorielle** repose sur la définition de segments prioritaires pour les actions de prospection, une participation à la promotion internationale des pôles de compétitivité et des filières d'excellence industrielle et un suivi de la dynamique d'investissement dans plusieurs secteurs stratégiques.

Enfin, le COP confirme la **contribution de l'Agence à la dynamique d'aménagement du territoire**, au travers, en particulier, d'actions de prospection et de promotion à l'étranger conduites avec ses partenaires territoriaux, de la valorisation des pôles de compétitivité auprès d'interlocuteurs étrangers, et de la recherche d'investisseurs étrangers susceptibles de reprendre des entreprises en difficulté.

**Pour la mesure de la performance**, le COP combine, selon la nature des actions visées, indicateurs chiffrés et indicateurs qualitatifs et joint aux indicateurs de performance des indicateurs d'activité.

## **2. Les missions de l'AFII**

### ***a. Promouvoir l'image économique de la France***

Le baromètre TNS-Sofres-AFII, réalisé chaque année, assure une veille de l'opinion des grands investisseurs. Il aide l'Agence à évaluer l'impact des actions de communication conduites auprès des prospects et influenceurs des pays ciblés.

Le dernier a été réalisé du 28 août au 8 septembre 2013 auprès de 606 décideurs économiques de 6 pays<sup>(1)</sup> et dans 116 entreprises étrangères installées en France. Il montre, notamment, que **64 % des dirigeants d'entreprises étrangères interrogés considèrent le site France comme une destination attractive, contre 68 % en 2012** (soit une baisse de 4 %). **De fortes disparités s'observent d'un pays à l'autre**. La France est placée au 1<sup>er</sup> rang pour les investisseurs chinois, au 3<sup>e</sup> rang pour les investisseurs indiens, mais au 11<sup>e</sup> et 17<sup>e</sup> rang pour les investisseurs Américains (3<sup>e</sup> place en 2012) et Allemands (6<sup>e</sup> place en 2012). **Pour autant, les caractéristiques de l'image de la France restent stables** (la qualité des infrastructures de communication, la logistique, la taille du marché intérieur, le tissu industriel, la formation et la qualification de salariés, l'innovation et la R & D).

**Si 60 % des entreprises interrogées estiment que la France est peu attractive, 72 % d'entre elles tirent un bilan positif de leur implantation en France.**

Le nombre d'articles de presse suscités par l'AFII dans la presse économique et sectorielle s'élève à 420 en 2013. L'AFII organise également **des voyages de presse thématiques** centrés sur des témoignages d'entreprises étrangères en France **avec les agences régionales de développement (ARD)**, sur le thème de l'attractivité et des réformes économiques. Des réunions en région sont systématiquement organisées au cours desquelles la presse étrangère rencontre des entreprises de leur pays.

L'Agence a, en outre, conduit à son terme **le plan de communication « Say oui to France »** initié en 2011 avec l'Institut national de la propriété industrielle (INPI), qui a été porteur de résultats dans les pays émergents. Elle a été retenue comme opérateur de la Caisse de dépôts et de consignations pour assurer **la promotion de la marque « French Tech »** lancée par la ministre chargée de l'économie numérique. Elle a engagé en fin d'année la préparation du Conseil stratégique de l'attractivité, réuni en février dernier. Enfin, elle a été impliquée fortement dans la réflexion interministérielle visant **la création, le lancement et la gouvernance de la « Marque France »** annoncée dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

**Le Club AFII** regroupe des acteurs qui accompagnent les investisseurs étrangers dans leur démarche d'implantation en France<sup>(2)</sup>. Des actions de promotion sont menées conjointement, dans le cadre d'une convention de partenariat d'une durée de deux ans. Le Club AFII compte aujourd'hui 35 membres.

---

(1) Allemagne, Royaume-Uni, État Unis, Inde, Chine, Brésil

(2) cabinets d'audit, juridique ou fiscal, banques, compagnies d'assurances, sociétés d'ingénierie ou bureaux d'études, promoteurs d'immobilier d'entreprise ou cabinets de recrutement et de RH.

### ***b. Prospector et accompagner les investisseurs étrangers***

**Le nombre de projets détectés par l'AFII n'a cessé de se consolider à un haut niveau sur la durée.**

<b>Projets détectés par l'AFII et diffusés aux ARD</b>	
<b>2008</b>	11 054
<b>2009</b>	11 163
<b>2010</b>	11 123
<b>2011</b>	11 095
<b>2012</b>	11 147
<b>2013</b>	11 064

L'objectif du COP en 2013 (1 000 projets diffusés) a été atteint : 1 064 projets ont été détectés par l'AFII et transmis aux ARD.

**En 2013, l'Agence a réalisé 559 visites des investisseurs dans les territoires**, en étroite collaboration avec les agences régionales de développement. Six bureaux de l'AFII à l'étranger ont coordonné la moitié de ces visites, avec, en tête de liste, les bureaux de Düsseldorf et de Tokyo. Les bureaux d'Europe ont organisé 291 visites, soit 52 % du total ; l'Asie 25 % et l'Amérique du nord 21 %. Les pays émergents représentent ensemble près de 20 % des visites accueillies par l'AFII et les ARD.

**La promotion des segments prioritaires, technologies clefs et pôles de compétitivité, a légèrement diminué.** Les chargés d'affaires de l'Agence prospectent plus particulièrement dans 18 segments prioritaires, définis avec le CGET, la DGCIS et les agences régionales partenaires de l'AFII. En 2013, ces segments ont mobilisé 53 % de l'effort commercial de l'Agence, dépassant ainsi l'objectif de 40 % assigné par le COP. Les segments prioritaires ont généré 4 916 entretiens d'affaires approfondis, soit un recul de 10 % par rapport à l'année 2012. Selon l'AFII, cette baisse s'explique par la diminution du nombre de prospecteurs et par les difficultés de recrutement de nouveaux dans le monde anglo-saxon. On constate une baisse progressive du poids de la prospection dans la zone Europe (- 4 % depuis 2010). En revanche, l'effort de prospection a porté sur les pays émergents (+ 4 % entre 2010 et 2013) : la Chine mobilise à elle seule 50 % de cet effort.

**Les pôles de compétitivité peuvent orienter le choix de localisation :** cela a été le cas pour 162 projets en 2013, dont la plupart sont des projets de R&D.

**L'AFII mobilise ses équipes à l'étranger pour accompagner les mutations économiques et approcher des entreprises afin de leur présenter des offres de reprise de sites en difficulté** (« *Business Opportunities* » - BO). Elle effectue cette mission sur mandat *ad hoc* de l'entreprise concernée et en

coordination avec les autorités publiques chargées d'accompagner les mutations économiques.

En 2013, 1 344 entreprises ont été sollicitées dans ce cadre, soit près de 77 % de plus par rapport à 2012 à la même époque. 26 nouveaux dossiers ont été pris en charge, qui représentent un enjeu de 7 820 emplois ; compte tenu de l'encours fin 2012, au total, 41 projets ont été traités, concernant 15 360 emplois.

L'AFII intervient également en dehors de la procédure BO : en 2013, l'agence a traité 32 projets représentant 3 923 emplois créés ou sauvegardés,

Le dossier emblématique de l'année 2013 aura été celui de la promotion internationale du site de « Pétroplus » en haute Normandie.

### *c. Renforcer et animer les réseaux des partenaires*

**Les conventions entre l'AFII et les ARD, renouvelées le 26 février 2014,** prévoient la poursuite des objectifs suivants :

– une intensification de la coopération en matière de prospection et d'accompagnement des investisseurs étrangers ;

– une meilleure prise en compte de la situation des territoires (valoriser la diversification et la richesse des territoires français).

Mesurée en 2013, la **satisfaction des partenaires sur les services** rendus par l'agence en 2012 atteint 94 %, soit un niveau élevé.

L'efficacité de la coopération avec les relais en région est attestée par le **pourcentage des projets détectés par l'AFII donnant lieu à une offre territoriale**, qui atteint 44 %, un taux très proche de l'objectif assigné (45 %). En 2013, l'AFII a diffusé auprès des investisseurs étrangers 1 360 offres territoriales fournies par les ARD et les agences intra régionales, valorisant ainsi la diversité des solutions d'implantation en France. Ces offres ont concerné, au total, 555 projets distincts, pour 1 064 projets diffusés par l'AFII aux ARD en 2013, soit 52 % des projets diffusés. Chaque dossier fait donc l'objet, en moyenne, de 2,5 offres régionales, chacune portant sur plusieurs sites distincts.

**Les projets sont diffusés en moyenne à cinq ARD**, qui se chargent d'élaborer localement les meilleures offres d'accueil aux investisseurs. Les projets de partenariat ou d'acquisition sont diffusés, sauf exception, à toutes les ARD. Le temps moyen entre la diffusion d'un projet et la réception par les bureaux « Invest in France Agency » (IFA) des offres destinées à un investisseur potentiel est de trois à quatre semaines.

Le nombre d'emplois associés aux projets aboutis s'élève à 14 663, soit des résultats conformes aux objectifs du COP (fourchette fixée entre 12 000 à 14 000 emplois). La moyenne se situe autour de 41,5 emplois par projet.

**L'AFII a constitué un réseau de partenaires** engagés au niveau international et organisé leur collaboration via des conventions, notamment avec l'UCCIFE (Union des CCI françaises à l'étranger), le CNCCEF (comité national des conseillers du commerce extérieur), L'INSEAD (école de commerce internationale implantée à Fontainebleau), EURO place, Atout France...

*d. Analyser l'environnement concurrentiel et les investissements internationalement mobiles*

**En 2012 a débuté un recensement des entreprises sous contrôle étranger implantées en France**, l'objectif étant de présenter une cartographie de celles-ci par pays d'origine et par secteur d'activité, et d'être en mesure d'évaluer leur contribution au développement économique de la France.

Les données sélectionnées ont permis d'identifier près de 93 000 établissements : 70 % des entreprises sous contrôle étranger présentes en France sont américaines, allemandes, luxembourgeoises, belges, britanniques, italiennes, néerlandaises et suisses. L'Ile-de-France accueille près de la moitié (47 %) des entreprises sous contrôle étranger présentes sur notre territoire.

**3. Les principales mesures prises lors du Conseil stratégique de l'attractivité**

Le conseil stratégique de l'activité du 17 février 2014 a pris plusieurs mesures pour renforcer l'attractivité de la France.

- les titres de séjour pour les jeunes diplômés : un « passeport talents », titre de séjour de quatre ans en France, sera accordé aux jeunes diplômés qualifiés, aux chercheurs, aux investisseurs, aux mandataires sociaux et aux travailleurs hautement qualifiés.

- les cartes de séjour pour les talents étrangers : à compter de 2014, les étudiants étrangers pourront également bénéficier d'une carte de séjour dont la durée sera équivalente à celle de leurs études.

- la création d'un visa « entrepreneur » : les entrepreneurs venant régulièrement en France pour des échanges économiques pourront disposer de visas valables 5 ans, dont le délai d'obtention sera réduit à 48 heures.

- l'installation des start-up étrangères : elles disposeront d'un interlocuteur unique pour leurs démarches et bénéficieront d'une aide financière de 25 000 euros.

- la simplification des procédures fiscales et douanières : en 2015, le régime de la TVA applicable aux entreprises importatrices sera simplifié et, dès la fin de 2014, toutes les procédures en douane, à l'export comme à l'import, seront dématérialisées.

- l'allègement des démarches : la déclaration préalable pour créer une entreprise en France par un investisseur étranger va être supprimée. Une déclaration sociale unique, mensuelle et dématérialisée, permettra de gérer une trentaine de procédures concernant les salariés avec l'administration.

#### **4. Le déploiement de la « French Tech »**

La French Tech consiste à identifier et valoriser une « équipe de France » des écosystèmes numériques métropolitains français porteurs du plus fort potentiel de croissance et d'attractivité internationale. L'objectif est de stimuler leur croissance :

- de l'intérieur : en soutenant l'accélération de la croissance de leurs champions du numérique (levier accélération) ;

- de l'extérieur : en attirant des talents et des projets entrepreneuriaux depuis l'international (levier attractivité).

Le volet attractivité de la French Tech est porté par l'AFII. Il vise à renforcer la visibilité et l'attractivité internationale de l'écosystème français des start-ups. Un budget de 15 M€, géré par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), est ainsi mobilisé pour :

- des campagnes menées par l'Agence française pour les Investissements internationaux /Invest in France et la Mission French Tech ;

- des moyens disponibles, sur appel à projets au fil de l'eau, pour des opérations d'attractivité internationale portées par des acteurs privés au sein d'écosystèmes labellisés French Tech.

#### **5. La fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).**

La fusion AFII-Ubifrance a été annoncée par le Président de la République lors du Conseil stratégique de l'attractivité du 14 février 2014.

**Cette fusion a pour but de renforcer l'efficacité des outils au service du développement international des entreprises et de l'attractivité du territoire.** Regroupant dans une même structure les savoir-faire et expertises des deux réseaux, elle permettra de vendre l'excellence française ainsi que le dynamisme économique de notre tissu productif, d'identifier les besoins des entreprises et d'accroître les partenariats entre entreprises françaises et étrangères. Elle développera également les moyens de la France consacrés à la promotion de l'attractivité.

Elle s'inscrit dans la démarche de choc de simplification, au bénéfice des entreprises françaises travaillant à l'export et des entreprises étrangères désireuses de créer des emplois sur notre territoire.

La fusion juridique et comptable interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la tutelle étant exercée conjointement par les ministères des finances, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire. Le nom de la nouvelle entité n'est pas décidé à ce stade.

La nouvelle agence formera un ensemble de 1 500 personnes, présent dans 65 pays dans le monde.

**Aujourd'hui, les deux agences exercent des missions différentes**, bien qu'elles aient la même ambition, promouvoir la France et développer l'emploi grâce à l'internationalisation de l'économie française :

– l'AFII est chargée de la promotion, de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France ;

– Ubifrance a pour but d'accompagner les entreprises françaises à l'international.

**Ces deux missions s'exerceront en 2015 au sein de cette nouvelle entité**, ce qui devrait permettre une mise en cohérence des différentes interventions, une amélioration de la lisibilité du dispositif de soutien à l'internationalisation et une optimisation des moyens.

Cette opération devrait, à terme, augmenter les marges de manœuvre de l'agence, sachant que qu'une fusion administrative n'est pas source à court terme d'économies significatives.



## CONCLUSION

Les programmes 112 et 162 de la mission « politiques des territoires » participent à la maîtrise des dépenses publiques avec pour 2015 une inscription à hauteur de 252,7 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 304,2 M€ en crédits de paiements (CP) en baisse respective de 17,6 % et 4,6 % par rapport à 2014.

Cette baisse s'explique d'une part par la contribution de la mission à la nécessité de maîtrise des dépenses de l'État dans le contexte budgétaire actuel et par le caractère transitoire de l'année 2015, année pivot entre deux générations de CPER.

La mission regroupe deux programmes (PITE et impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire) qui ne représentent qu'une très faible partie des crédits globaux affectés à l'aménagement du territoire (5 %) <sup>(1)</sup>.

À titre d'exemple, les crédits afférents aux ZRR sont comptabilisés dans la mission travail-emploi (programme 103).

Votre rapporteur s'interroge sur le maintien de la mission en l'état. En effet, après avoir accueilli le programme 147 *Politique de la ville*, il convient de renforcer l'ancrage budgétaire de cette mission en y regroupant la plupart des crédits affectés à l'aménagement du territoire.

L'année 2014 a été marquée par la création du commissariat à l'égalité des territoires (CGET) qui va permettre d'impulser une politique repensée reposant sur des outils eux-mêmes reconsidérés.

Les Assises des Ruralités qui se dérouleront en octobre et novembre doivent permettre d'identifier des mesures concrètes favorisant une meilleure prise en compte des problématiques des territoires ruraux par les politiques publiques.

Un Comité interministériel de l'égalité des territoires sur ces questions est annoncé pour 2015 et votre rapporteur émet le souhait qu'il constitue un nouvel élan des politiques d'aménagement du territoire qu'il faut engager pour rétablir enfin la place de tous les territoires dans le projet républicain.

---

(1) Le troisième programme, le programme 147, concerne la politique de la ville, qui fait l'objet d'un rapport budgétaire distinct.



## 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 30 octobre 2014*, [sur le site Internet](#) de l'Assemblée nationale) <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

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* ».

Suivant l'avis favorable de M. Alain Calmette, rapporteur pour avis, la commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à la mission « *Politique des territoires* ».

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/)



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- Mme Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
- Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, de l'industrie et du numérique, chargée du numérique
- Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, commissaire générale à l'égalité des territoires