



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 34

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. Michel VERGNIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	9
I. L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, UNE PRIORITÉ DE L'ÉTAT	9
II. LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET)	11
A. L'ORGANISATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL	11
B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL	12
DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 112 <i>IMPULSION ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	15
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	15
II. DES ACTIONS POUR SOUTENIR L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES	18
A. LA PRIME À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	19
1. Les objectifs de la prime	19
2. Les évolutions de la prime	20
3. Bilan de la PAT pour la période 2008-2014 et perspectives pour 2015	21
B. LA POLITIQUE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	22
C. LES MISSIONS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII)	23
1. L'AFII contribue à la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire	23
2. Les principaux résultats et la performance de l'agence	24
3. La fusion de l'AFII avec UbiFrance et ses conséquences	26
D. L'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE	27
1. La période de programmation 2008-2014	27
2. La période de programmation 2014-2019	29
E. LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE	30

III. DES ACTIONS POUR PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES	31
A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE.....	32
B. LA REVITALISATION DES CENTRES-BOURGS	33
C. LES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC.....	35
D. LES MAISONS DE SANTÉ PLURIDISCIPLINAIRES	36
IV. LA CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS	37
A. LE BILAN DES CONTRATS DE PROJET ÉTAT-RÉGIONS 2007-2013	37
B. LES CONTRATS DE PLAN ÉTATS-REGIONS 2015-2020	40
TROISIÈME PARTIE : LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT » (PROGRAMME 343)	47
I. UN PLAN AMBITIEUX AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES	47
A. LES ENJEUX DU DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT SUR LE TERRITOIRE	47
B. LE FINANCEMENT DU PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	48
II. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »	49
A. UN PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN.....	49
B. LES PERSPECTIVES POUR 2015 ET LES ANNÉES ULTÉRIEURES.....	51
QUATRIÈME PARTIE : LES INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT (PROGRAMME 162)	53
I. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES..	53
A. LES RÈGLES DE GESTION APPLICABLES AU PROGRAMME	53
B. L'ÉVOLUTION DE SA COMPOSITION	54
C. LA PERFORMANCE	55
D. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME	56
II. LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS	58
A. LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE	58
B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE.....	59
C. LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN.....	60
D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE.....	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

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

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

INTRODUCTION

« *J'ai toujours considéré qu'il serait extrêmement dangereux d'opposer les territoires les uns aux autres (...) Il n'y a qu'une France, quel que soit le territoire où l'on vit* ». François Hollande, Tulle, 18 janvier 2014.

Pour le Président de la République, **l'égalité républicaine entre les territoires est une priorité de l'action de l'État**. Comme l'a indiqué la ministre de l'Égalité des territoires lors des États généraux des nouvelles ruralités en juin dernier, « *l'égalité des territoires, c'est donner à chaque Français une égalité d'accès à l'ensemble des services et équipements essentiels à la qualité de vie, tout en tenant compte de la particularité de chaque territoire. C'est l'égalité républicaine* ».

Réforme territoriale, lancement de la nouvelle génération des contrats de plan État-régions, déploiement de nouvelles maisons de services au public... 2015 constitue une année charnière à bien des égards pour nos territoires. Il sera donc important de mobiliser l'ensemble des acteurs qui œuvrent pour assurer un développement équilibré et solidaire de tous les territoires.

Pour mettre en œuvre une politique ambitieuse au service des territoires et de leurs habitants, le Gouvernement peut désormais s'appuyer sur une **nouvelle administration dédiée : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**, qui coordonnera toutes les politiques de l'État concernant l'aménagement du territoire.

Le Rapporteur spécial se réjouit de l'évolution de la dénomination du ministère lors du dernier remaniement, qui a ajouté le terme « ruralité » dans son intitulé. Il souligne, une fois encore, la nécessité d'œuvrer en faveur des territoires ruraux, sans les stigmatiser.

Le Rapporteur spécial salue également la **création, dans le projet de loi de finances pour 2015, d'un programme spécifique pour le Plan France Très haut débit**, dans la mission *Économie*, comme cela lui avait été annoncé par Mme Axelle Lemaire, Secrétaire d'État en charge du numérique, lors de son audition en septembre. La transition numérique est un outil essentiel qui doit être mis au service de l'égalité des territoires.

À l'heure du bouclage de ce rapport, le document de politique transversale relatif à l'aménagement du territoire n'a pas encore été publié ; aussi, le Rapporteur spécial ne peut vous communiquer les chiffres sur l'effort financier global en faveur de la politique d'aménagement du territoire pour 2015.

Pour sa part, la mission *Politique des territoires* représente un effort financier total de 708,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 761,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2015. Afin de tirer les conséquences de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le programme 147 *Politique de la ville* a été intégré à cette mission dans le projet de loi de finances pour 2015, ce qui renforce l'ancrage de la mission dans l'architecture budgétaire. Il fait l'objet d'un rapport spécifique, n° 35, de M. Dominique Baert.

Le Rapporteur spécial se concentre donc ici sur les crédits des programmes 112 et 162 de la mission *Politique des territoires* et sur ceux du programme 343 de la mission *Économie*, qui contribue également à la politique d'égalité des territoires.

Ainsi, les programmes 112, 162 et 343 représentent au total 1,66 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 304,3 millions d'euros en crédits de paiement (le programme 343 n'étant pas encore doté de CP).

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 112 ET 162 ENTRE 2014 ET 2015						
<i>(en millions d'euros)</i>						
PROGRAMMES	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Variation 2014/2015 <i>(en %)</i>	LFI 2014	PLF 2015	Variation 2014/2015 <i>(en %)</i>
112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i>	269,9	222,5	- 17,6 %	281,1	270,6	- 3,7 %
162 <i>Interventions territoriales de l'État</i>	36,8	30,1	- 18,2 %	38	33,7	- 11,3 %
TOTAL	306,7	252,6	- 17,6 %	319,1	304,3	- 4,6 %

Source : projet annuel de performances pour 2015.

Dans le projet de loi de finances pour 2015, les programmes 112 et 162 sont dotés :

- de 252,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 306,7 en loi de finances initiale pour 2014, soit une baisse de 17,6 %) ;

- de 304,3 millions d'euros en crédits de paiement (contre 319,1 en loi de finances initiale pour 2014, soit une baisse de 4,6 %).

Cette réduction des crédits se fait dans une proportion bien plus importante que celle observée l'an dernier entre les dotations des années 2012 et 2013 (elle était alors de l'ordre de - 7 % en AE et - 8 % en CP).

PREMIÈRE PARTIE : LA CONDUITE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I. L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, UNE PRIORITÉ DE L'ÉTAT

Restaurer « l'égalité des territoires » est une ambition forte du Gouvernement. Il s'agit, conformément au pacte républicain, de **restaurer l'égalité des chances quel que soit le lieu de naissance, de résidence ou de travail.**

Le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a en charge le développement équilibré et durable de tous les territoires français, dans leur diversité. Cette question se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que les inégalités d'accès aux droits, à l'emploi, à la santé, à l'éducation sont réelles. Au cœur d'une importante agglomération ou dans une zone reculée et peu dense, les choix d'avenir ne sont pas les mêmes. Une politique de solidarité et d'égalité des territoires est donc nécessaire.

Pour autant, une politique d'égalité des territoires ne s'entend pas comme la recherche d'une homogénéisation. **Il s'agit plutôt de donner à chaque territoire des capacités de développement propres, en rapport avec ses atouts et ses spécificités.** Il faut sortir d'une logique de compétition pour aller vers une logique de solidarité et de développement durable. L'avenir de chaque territoire dépend de sa capacité à bien gérer ses propres ressources, tout en assurant un épanouissement de ses habitants.

Selon le Rapporteur spécial, il convient de rester prudent lorsqu'on utilise la notion d'« égalité des territoires », qui peut impliquer un classement des territoires en différentes catégories. Or, une telle classification s'avérerait contre-productive, car il faut veiller à ne pas opposer les territoires les uns aux autres au lieu de les faire coopérer.

Le Rapporteur spécial tient également à rappeler son attachement au dynamisme des territoires ruraux. Ainsi, il a été surpris de l'utilisation du terme d'« hyper-ruralité » dans un rapport établi par le sénateur Alain Bertrand et remis au Premier ministre et à la ministre en charge de l'égalité des territoires en juillet dernier. Le Rapporteur spécial a interpellé la ministre à ce sujet ; celle-ci a précisé qu'elle préférerait parler des « ruralités » en utilisant le pluriel afin de montrer qu'il existe des spécificités dans chaque territoire. Les territoires « hyper-ruraux » ne sont en réalité qu'un type de territoire rural. Selon Mme Sylvia Pinel, ces différents classements des territoires n'ont pour but que d'apporter des réponses spécifiques aux problèmes et enjeux propres à chaque territoire.

Afin d'œuvrer en faveur de la lutte contre les inégalités territoriales, des travaux importants ont été engagés par le Gouvernement et seront poursuivis durant le quinquennat :

– une administration dédiée a été créée : le **Commissariat général à l'égalité des territoires**, qui dispose des crédits fusionnés de la politique de la ville et de la politique de l'aménagement du territoire au sein de la présente mission (cf. II de la présente partie) ;

– **une nouvelle génération de contrats de plan État-régions (CPER)** est lancée pour 2015-2020 : le ministère a souhaité que chaque contrat prévoie un volet territorial, pour favoriser la création de projets transversaux dans les territoires à enjeux ;

– la **mise en œuvre des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)** contribue à redynamiser les territoires et à créer des emplois non délocalisables dans différents secteurs et filières ;

– la **transition numérique** est également une opportunité qui doit être saisie et utilisée au profit d'une politique ambitieuse d'égalité des territoires. Le déploiement des infrastructures de très haut débit jouera donc un rôle important ;

– le **dispositif des Zones de Revitalisation Rurale (ZRR)** comprenant un ensemble de mesures fiscales, et notamment des exonérations de cotisations sociales, à destination des entreprises créant des emplois ou reprenant des sites en difficulté sera repensé. Le Gouvernement a lancé une mission interministérielle d'évaluation dont les conclusions seront connues fin 2014 ;

– le travail pour le maintien et le renforcement de l'accès aux services au public dans tous les territoires sera poursuivi. L'expérimentation « **+ de services au public** », fera l'objet en 2015 d'un plan d'action pour l'ensemble du territoire national ;

– permettre une égale **accessibilité aux services de santé** est également un enjeu majeur. Le ministère poursuivra son soutien aux projets de structures en exercice coordonné, qui sont de réels leviers pour lutter contre la désertification médicale en milieu rural ;

– un dispositif expérimental visant à conforter la **présence de centres-bourgs dynamiques et animés**, dans les campagnes et dans les zones périurbaines, a également été engagé par le ministère pour accompagner les collectivités dans l'élaboration et l'animation de leur projet ;

– enfin, le Gouvernement organisera des « **Assises de la ruralité** » en 2015. Ces rencontres permettront d'identifier les leviers pour évaluer les récentes mutations de ces territoires et faire face aux nouveaux défis du monde rural. Ces réflexions se traduiront par la mise en œuvre de politiques publiques, envisagées au regard de la réforme territoriale, et élaborées en partenariat avec les territoires.

II. LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET)

La création du CGET a été actée par un décret du 31 mars 2014. Deux arrêtés en date du 30 mai ont précisé son organisation et celle de ses directions et sous-directions.

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), **le CGET est un service du Premier ministre à vocation interministérielle**. Cette mutualisation permet de rompre avec une approche sectorielle des politiques publiques pour privilégier une réflexion transversale et une convergence de moyens.

A. L'ORGANISATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL

Le CGET est composé de 3 grands pôles :

– la direction de la ville et de la cohésion urbaine, qui conçoit et met en œuvre la politique de la ville et pilote l'élaboration des contrats de ville ;

– la direction des stratégies des territoires, qui supervise la remise à plat de la géographie d'intervention et assure des missions d'observation qui permettent de concevoir stratégiquement la politique d'égalité des territoires : les convergences entre l'Observatoire national de la politique de la ville et l'Observatoire des territoires vont permettre de croiser et d'enrichir les méthodes de travail et d'élargir le champ statistique et celui des études prospectives ;

– la direction du développement des capacités des territoires, qui pilote la politique d'égalité des territoires pour les territoires à enjeux, les territoires fragiles, en mutation, s'appuyant sur des outils de contractualisation.

Il comprend aussi trois missions transversales :

– la mission « Contractualisation des partenariats territoriaux », chargée de coordonner les démarches contractuelles et d'assurer les relations avec les collectivités territoriales et les associations nationales d'élus locaux ;

– la mission « Affaires européennes », qui favorise les échanges et coopérations avec les institutions de l'Union européenne concernant la politique d'égalité des territoires ;

– la mission de coordination de l'action interministérielle et sectorielle, qui est chargée de la coordination et du suivi du travail interministériel concernant les politiques d'égalité des territoires.

Lors de son audition devant le Rapporteur spécial, Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, la Commissaire générale à l'égalité des territoires, a souligné **l'importance de la transversalité des missions du CGET**. Selon elle, il serait même nécessaire d'aller encore plus loin dans la transversalité de l'organigramme, afin que les trois directions sachent travailler ensemble sur la ville, mais aussi sur les territoires moins denses. **Cette exigence de transversalité est un point qui tient également à cœur du Rapporteur spécial.**

B. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA CRÉATION DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL

Le rattachement du programme 147 *Politique de la ville*, géré par le CGET, à la mission *Politique des territoires* a été arrêté à compter du présent projet de loi de finances pour 2015 : il était auparavant rattaché à la mission *Égalité des territoires, logement et ville*.

Il s'accompagne d'un transfert de ce programme sur le **périmètre ministériel des services du Premier ministre**, en cohérence avec ce même rattachement, déjà effectif, pour le programme 112, garantissant ainsi des modalités de gestion unifiées pour l'ensemble des moyens financiers du CGET et confortant la dimension interministérielle de la nouvelle structure. Cette homogénéisation des modes de gestion du CGET permettra également une meilleure lisibilité de ses moyens financiers pour le Parlement, au travers des documents budgétaires soumis à son examen.

Le budget de fonctionnement courant du CGET sera à compter de 2015 regroupé sur le programme 112, dans un souci de mutualisation (masse salariale et fonctionnement courant), hormis des dépenses de fonctionnement (titre 3) dont l'objet se rapporte intrinsèquement à la politique de la ville (études, communication, animation des réseaux et formation des acteurs...).

Le vote de la loi de finances initiale pour 2014 avait déjà préparé cette évolution, en regroupant sur le programme 112 les crédits de fonctionnement courant de la DATAR et de l'ex-SGCIV, relevant jusqu'en 2013 du programme 124 géré par le ministère en charge des affaires sociales. Dans le même esprit, les crédits correspondant à la rémunération (du 1^{er} juin 2014 au 31 décembre 2014) des ex-agents de l'Acsé, affectés au CGET à compter de cette date, ont été transférés en LFI pour 2014 du programme 147 vers le programme 112, à partir de la subvention pour charges de service public de l'Acsé, pour 4,5 millions d'euros correspondant à 51 ETPT.

La finalisation du PLF 2015 achève cette évolution, en transférant du programme 147 vers le programme 112, l'ensemble de la masse salariale des ex-agents de l'Acsé, ainsi que les crédits de fonctionnement courant de l'opérateur.

Les dépenses relatives au fonctionnement courant et à la masse salariale du CGET diminuent entre 2014 et 2015 de presque 1 million d'euros 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 %).

Selon la commissaire générale à l'égalité des territoires, il sera possible de tenir ces économies grâce à plusieurs leviers d'actions :

– la **mutualisation de l'ensemble des prestations immobilières et logistiques**, induit par le regroupement physique et la mise en cohérence des modes de gestion des trois administrations. En effet, l'emménagement de l'ensemble des agents du CGET sur un site immobilier unique, à Saint Denis, en fin d'année 2014, permettra de générer des économies d'échelle importantes en rationalisant les dépenses de fonctionnement courant. Les coûts récurrents d'implantation immobilière (loyers, charges, fiscalité) permettent à ce titre une économie de plus de 0,5 million d'euros par rapport aux coûts de l'année 2013 ;

– le **rattachement quasi-intégral aux marchés mutualisés** (marchés interministériels du Service des achats de l'État ou marchés ministériels du périmètre relevant du Premier ministre). La gestion commune des achats permet d'obtenir des gains financiers importants, notamment sur les dépenses liées aux frais de réseaux, à la téléphonie, aux frais de traduction, aux achats d'ouvrages et d'abonnements, à l'entretien du parc de véhicule automobile, etc. Cette démarche d'adhésion associée au processus de mutualisation s'inscrit dans le cadre du futur regroupement de l'ensemble des services du Premier ministre au sein du site immobilier Ségur, à l'horizon 2017.

Sur le volet des emplois du CGET, l'ensemble des ETPT du périmètre des trois entités s'élevait à 312 en LFI 2014. En PLF 2015, le plafond d'emplois du CGET s'élèvera à 306 ETPT, soit une diminution de 2 %, conformément à la lettre de cadrage du Premier ministre. La masse salariale est également en légère diminution (- 0,36 million d'euros), sur ce même périmètre, mais permet de financer les mesures d'accompagnement des agents à la création du CGET (mise en place d'un statut commun pour les contractuels notamment). Sur l'ensemble du budget triennal, le CGET devra supprimer 14 ETP (dont 6 en 2015).

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

Ce programme vise à préparer les orientations et à mettre en œuvre les décisions du Gouvernement en matière d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires. Il se caractérise par une forte dimension interministérielle, tant dans les réflexions préparatoires que dans la nature des actions engagées. Il concourt, dans le cadre d'une vision nationale, à renforcer l'attractivité économique et la compétitivité des territoires, à en assurer la cohésion et l'équilibre et, enfin, à favoriser leur développement durable.

En 2015, les crédits du programme 112 diminuent de 18 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement par rapport à la LFI 2014 (soit – 47,4 millions d'euros en AE et – 10,5 millions d'euros en CP). Les crédits du titre 2 (masse salariale) sont en augmentation de 23 %, alors que les crédits hors titre 2 (fonctionnement, investissement et interventions) sont en diminution de 21 % en AE et de 6 % en CP.

Ces évolutions sont retracées dans le tableau suivant, une distinction devant être opérée selon que l'évolution s'applique au périmètre de la LFI 2014 ou résulte de mesures de transferts budgétaires du PLF 2015.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

	LFI 2014		PLF 2015 constant		Évolution par rapport à la LFI 2014		PLF 2015 courant		Évolution par rapport à la LFI 2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1 <i>Attractivité économique et compétitivité des territoires</i>	110,4	106,5	88,9	95,6	- 19 %	- 10 %	88,9	95,6	- 19%	- 10 %
Action 2 <i>Développement solidaire et équilibré des territoires</i>	124,4	139,5	89,5	130,9	- 28 %	- 6 %	89,5	130,9	- 28%	- 6 %
Action 4 <i>Instruments de pilotage et d'études</i>	15,6	15,6	16,6	16,6	+ 6 %	+ 6 %	20,1	20,1	+ 29%	+ 29 %
TOTAL (hors T2)	250,4	261,6	195,0	243,0	- 22 %	- 7 %	198,6	246,6	- 21 %	- 6 %
Masse salariale (T2)	19,4	19,4	19,5	19,5	0 %	0 %	24,0	24,0	+23 %	+ 23 %
TOTAL	269,9	281,1	214,6	262,6	- 21 %	- 7 %	222,5	270,6	- 18 %	- 4%

Source : projet annuel de performances pour 2015.

En effet, plusieurs facteurs sous-tendent l'évolution des dotations inscrites au PLF 2015 :

• L'évolution tendancielle de dispositifs lancés au cours des années précédentes, l'année 2015 constituant un exercice d'achèvement :

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.

• Le nécessaire bilan à venir des actions lancées en 2014 :

Les financements octroyés en 2014 par le programme 112 ont notamment porté sur deux dispositifs spécifiques : la revitalisation des centre-bourgs et les pôles territoriaux de coopération économique. C'est pourquoi le PLF 2015 s'attache à financer le déroulement de ces projets sur leur périmètre initial, sans octroyer de moyens supplémentaires en AE, permettant d'en effectuer un bilan qualitatif à l'issue de leur finalisation.

• La montée en charge de politiques nationales de solidarité en faveur des territoires fragiles :

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 ;
- la poursuite des contrats territoriaux de restructurations de sites de la Défense, ainsi que le lancement des nouveaux contrats liés à la réforme des implantations militaires issues de la loi de programmation militaire 2014-2019 ;
- et enfin la consolidation de la politique de contractualisation État-régions, par l'aboutissement de la généralisation des contrats de plan 2015-2020.

• L'application des prescriptions du Premier ministre en matière de redressement des comptes publics sur les dépenses de fonctionnement :

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 %.

• **La création du CGET, traduite par le regroupement sur le programme 112 de l'ensemble des dépenses « support » de la nouvelle structure :**

Une partie des crédits support du CGET figurait déjà, comme on l'a vu précédemment, dans la LFI 2014 du programme 112 : il s'agit, en année pleine, des dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'ex-DATAR et de l'ex-SGCIV, ainsi que, pour des dépenses effectuées de juin à décembre 2014, des crédits de personnel dédiés à la rémunération des agents de l'Acsé affectés au CGET à compter du 1^{er} juin 2014. La masse salariale du programme 112 a donc été calibrée en 2014 de manière à couvrir les dépenses selon ce calendrier.

L'année 2015 constituant le premier exercice de gestion en année pleine sur le programme 112 de l'ensemble des dépenses de soutien du CGET (masse salariale de l'ensemble des agents affectés en 2014 et dépenses de fonctionnement courant), ce programme a été abondé par transfert budgétaire au PLF 2015 des crédits affectés en 2014 à l'Acsé. Ces crédits ont été transférés depuis le programme 147 *Politique de la ville*, à partir de la dotation réservée à l'opérateur Acsé en LFI 2014, pour des montants en AE et CP de 4,5 millions d'euros en masse salariale et 3,4 millions d'euros en dépenses de fonctionnement. Par conséquent, si les crédits de soutien augmentent en PLF 2015 par rapport à la LFI 2014, il s'agit d'un effet d'optique créé par une modification du périmètre des dépenses à prendre en charge.

L'ensemble des crédits du programme 112 est géré par le CGET ; la commissaire générale à l'égalité des territoires est responsable du programme. Elle dispose donc des moyens de fonctionnement logés sur le programme 112 et de l'ensemble des crédits d'intervention du CGET dont une partie réside au sein du programme 112 (le reste relevant du programme 147).

Pour la mise en œuvre du programme au plan territorial, elle s'appuie sur l'action des préfets de région et de département, des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et des commissaires au développement, à l'aménagement et à la promotion des massifs. Les préfets de région sont les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP). La commissaire générale est responsable du BOP central, sur lequel sont gérés les crédits de fonctionnement et une partie des crédits d'intervention relevant du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

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

Ces crédits se répartissent entre deux sections :

– une section générale, dont la gestion se fait au niveau national par décisions prises par le Premier ministre en comité interministériel. Elle a vocation à financer de grands projets, pour lesquels la subvention nécessaire doit être supérieure à 300 000 euros ;

– une section locale, elle-même divisée en une section locale contractualisée, dénommée section locale CPER, qui regroupe les crédits liés aux engagements des contrats de plan État-régions et de leur volet territorial, et une section libre d’emploi, dont les crédits sont délégués aux préfets de région.

L’évolution des crédits du FNADT entre 2011 et 2015 est présentée dans le tableau suivant :

(en millions d’euros)

	LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013		LFI 2014		PLF 2015		% évolution 2015/2014	
	AE	CP	AE	CP								
TOTAL	243,7	232,9	227,4	250,7	206,1	229,6	203,0	220,2	158,1	206,1	- 22 %	- 6 %
<i>CPER</i>	120,1	149,1	121,9	139,4	118,7	123,1	118,0	121,9	100,0	110,1	- 15 %	- 10 %
<i>FNADT non contractualisé</i>	123,6	83,8	105,5	111,3	87,4	106,4	85,0	98,3	58,1	96,0	- 32 %	- 2%

Source : CGET.

En 2015, la participation du programme à l’effort de redressement des comptes publics se traduit par une baisse significative des crédits du FNADT. Au 31 décembre 2014, la dette exigible du FNADT devrait être nulle pour la sixième année consécutive.

II. DES ACTIONS POUR SOUTENIR L’ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES

L’action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* regroupe les crédits correspondant aux activités du CGET mises en œuvre dans une finalité économique, notamment pour valoriser les atouts spécifiques des territoires et promouvoir un développement économique des territoires en difficulté. Cette action est dotée de 88,9 millions d’euros en AE et de 95,6 millions d’euros en CP pour 2015. Ces crédits sont en baisse de 20 % pour les AE et de 11,1 % pour les CP en 2015. L’action 1 représente 40 % des crédits du programme 112.

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

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION *ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE*
ET *COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES* ENTRE 2014 ET 2015**

(en millions d'euros)

	PLF 2014		PLF 2015		Évolution 2015/2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) (future agence AFII-UbiFrance)	6,6	6,6	6,5	6,5	- 1,5%	- 1,5%
Prime d'aménagement du territoire (PAT)	39,6	33,6	30	30	- 24,2%	- 10,7%
Réseau de la DATAR	1,1	1,1	-	-	-	-
Engagements du Gouvernement (hors CPER)	24,7	26,2	22,9	21,8	- 7,3%	- 16,8%
– restructurations de la Défense	14,7	15,6	19,7	16,6	-	-
– pôles de compétitivité (grappes d'entreprises auparavant)	4	4	3,2	3,2	-	-
– programmation FNADT hors contrats de projets État-régions	0,4	0,4	0	2	-	-
Engagements inscrits aux contrats de projets État-régions (CPER)	38,7	40,0	28,4	36,2	- 26,6%	- 9,5%
Subventions aux organismes œuvrant dans le domaine de l'aménagement du territoire	-	-	1,1	1,1	-	-
TOTAL	111,1	107,9	88,9	95,6	- 20%	- 11,4%

Source : projet annuel de performances pour 2015.

A. LA PRIME À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Les objectifs de la prime

La prime à l'aménagement du territoire (PAT) a été créée en 1982 pour **soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national**. Le dispositif est le dernier régime autorisé d'aide directe de l'État aux entreprises et se trouve à ce titre strictement encadré par les directives européennes. L'éligibilité est limitée aux seules zones prioritaires d'aménagement du territoire dites zones d'aide à finalité régionale (« zones AFR »).

La prime est orientée sur les objectifs prioritaires suivants :

- appuyer les projets d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles en coordination avec l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) afin de renforcer l'attractivité de la France ;

- apporter un soutien aux projets industriels de taille intermédiaire ;

- encourager le développement des zones en crise par l'accompagnement de projets sur ces territoires (renforcement de la cohésion territoriale).

À ce titre, la PAT est un **outil structurant de la politique industrielle et d'égalité des territoires**, qui permet à l'État de manifester concrètement son soutien au développement économique des territoires en difficulté. **En 2013, elle a ainsi contribué à la création et au maintien de près de 7 300 emplois.**

2. Les évolutions de la prime

Jusqu'en 2014, il existait deux régimes particuliers de la PAT selon des zonages différents :

– une prime dite « industrie et services » pour les projets de création, extension ou reprise d'entreprises industrielles ou de services implantés dans les « zones AFR » ;

– une prime aux programmes de recherche et développement et d'innovation, dite « PAT RDI », des entreprises industrielles ou de services sur l'ensemble du territoire métropolitain.

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

La PAT avait fait l'objet de sévères critiques de la part de la Cour des Comptes en 2012. En juin 2013, une mission de modernisation de l'action publique Queyranne-Demaël-Jurgensen, sur la réforme des interventions économiques en faveur des entreprises, avait préconisé sa suppression. Le Gouvernement avait tout de même fait le choix de la maintenir en 2014 avec un niveau de crédits équivalent aux années précédentes.

Pour autant, le Gouvernement avait engagé **un travail de réflexion afin de modifier la PAT pour une meilleure efficacité et pour la rendre conforme à la nouvelle réglementation européenne concernant les aides européennes à finalité régionale (AEFR).**

Ainsi, dans un décret paru le 16 septembre dernier⁽¹⁾, les conditions d'éligibilité à la PAT « industrie et services » ont été restreintes pour les grandes entreprises sur la période 2014-2020. La « PAT RDI » a quant à elle été supprimée.

• *La modification de la PAT « industrie et services »*

La PAT « industrie et services » était régie par un décret du 11 mai 2007, pour la période 2007-2013, celle-ci ayant été prolongée jusqu'au 30 juin 2014, en attendant le nouveau zonage. Ce zonage a été établi dans le cadre d'un décret du 2 juillet 2014 relatif aux aides à finalité régionale.

Pour la nouvelle période 2014-2020, la prime a donc évolué, avec des **conditions d'éligibilité plus contraignantes pour les grandes entreprises** en application de la nouvelle réglementation européenne⁽²⁾.

(1) Voir le décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services.

(2) Le nouveau régime applicable reprend les nouvelles dispositions du règlement communautaire n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité de l'Union Européenne.

Les entreprises de plus de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires dépasse 50 millions d'euros ne peuvent ainsi plus prétendre à la PAT dans le cas de projets d'extension des capacités d'un établissement. Dans le cas d'une reprise d'activité, elles ne peuvent la percevoir que si la nouvelle activité reprise n'est pas identique ni similaire à l'activité qu'elles exerçaient auparavant.

Par ailleurs, les seuils d'éligibilité ont été abaissés de manière à rendre le dispositif plus accessible aux PME. En cas de création d'établissement, il est ainsi demandé la création nette d'au moins 20 emplois permanents, contre 25 auparavant, et la réalisation d'au moins 3 millions d'euros d'investissements sur le site, contre 5 auparavant. En cas d'extension de capacité, de diversification ou de changement du processus de production, les actions doivent conduire à la création nette d'au moins 20 emplois (contre 25) majorant l'effectif sur le site concerné de 50 % ou plus, avec au moins 3 millions d'euros d'investissements éligibles, ou à la création d'au moins 40 emplois (contre 50 auparavant) avec toujours 3 millions d'euros d'investissements, ou encore à la réalisation d'au moins 10 millions d'euros d'investissements éligibles.

Pour la ministre en charge de l'égalité des territoires, Mme Sylvia Pinel, que le Rapporteur spécial a auditionnée, **ce nouveau régime rend le dispositif plus accessible aux PME**, « *qui sont les entreprises qui ont le plus besoin du soutien de l'État et qui constituent l'armature principale du tissu économique de notre pays* ».

- ***La suppression de la PAT « recherche et développement et innovation »***

La PAT pour les projets de recherche, développement et innovation a, quant à elle, été supprimée. La ministre a estimé, lors de son audition, qu'elle était en effet « *peu adaptée à ce type de projets et peu incitative au regard des autres aides existantes comme le crédit d'impôt recherche par exemple* ».

3. Bilan de la PAT pour la période 2008-2014 et perspectives pour 2015

Au cours de la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 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 (taux d'acceptation de 74,6 %), représentant un montant total d'aides de 197,2 millions d'euros, pour 54 570 emplois primés.

Sur les 334 projets primés, 279 entraient dans le cadre de la PAT « industrie et services » et 55 entraient dans le cadre de la « PAT RDI ».

En 2013, 79 projets d'investissement sur les 95 examinés par la CIALA ont été primés, représentant un montant total d'aides de 36 millions d'euros. Trois entreprises sur dix ayant bénéficié de la prime sont des PME.

L'ensemble des secteurs d'activité sont représentés même si l'approche par secteur fait apparaître que le dispositif a prioritairement bénéficié en 2014, comme en 2013, à deux filières : l'automobile et l'aéronautique.

Le montant total des crédits alloués à la PAT s'élève à 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour 2015. Le Rapporteur spécial estime qu'il est important de préserver et de pérenniser ce dispositif.

B. LA POLITIQUE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Lancée au milieu des années 2000, la politique des pôles de compétitivité s'est poursuivie dans une deuxième phase, dès 2009, qui a notamment permis la labellisation de six nouveaux pôles dans le domaine des écotecnologies en 2010.

Dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, qui a placé l'innovation et la montée en gamme des entreprises au cœur de la stratégie du Gouvernement, une troisième phase des pôles de compétitivité couvre désormais la période 2013-2018 ⁽¹⁾.

Cette nouvelle phase s'appuie sur la maturité acquise par les pôles de compétitivité. De nouveaux objectifs ont été définis 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 des entreprises de taille intermédiaire (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 confirment 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), en réponse aux besoins de leurs membres.

Les régions sont 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 coordination avec les outils de développement régional.

(1) Pour les bilans des phases I et II, voir le rapport spécial « Politiques des territoires » pour le PLF 2013.

Les collectivités infrarégionales, en particulier les métropoles et agglomérations, contribueront à ce partenariat et poursuivront leurs actions en liaison avec les besoins exprimés par les pôles de compétitivité.

L'État soutient financièrement l'ensemble des pôles au nom de l'unicité du label « pôle de compétitivité ». Conformément aux engagements du Premier ministre et des présidents des conseils régionaux, les financements des pôles sont pérennisés pour la période 2013-2015.

Ce soutien a été évalué à 450 millions d'euros sur trois ans pour l'État. Il se répartit en une part d'environ 15 % pour le financement de la gouvernance des pôles, par la mobilisation des programmes 112, 134 (*Développement des entreprises et du tourisme*) de la mission Économie, 149 (*Forêt*), 154 (*Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*) de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, ainsi que des crédits du Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED), et une part d'environ 85 % pour le financement des projets collectifs de développement du Fonds unique interministériel par la mobilisation des programmes 192 et 144.

Dans ce cadre, les crédits prévus sur le programme 112 pour 2015 s'élèvent à 3,2 millions d'euros en AE et CP.

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

C. LES MISSIONS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII)

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

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) est un établissement public industriel et commercial créé en 2001. Sa mission consiste à prospecter les investisseurs à l'étranger et à les accompagner en France, avec l'aide de ses partenaires territoriaux, mais aussi à valoriser l'image économique de la France à l'étranger. Elle coordonne, à cette fin, l'action de l'État, des collectivités territoriales et des agences locales de développement, des prestataires de services et des entreprises. L'AFII propose par ailleurs au Gouvernement des mesures visant à renforcer l'attractivité du pays.

L'AFII est rattachée à titre principal au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* dont la subvention pour 2015 s'élève à 13,6 millions d'euros. L'agence bénéficie également d'une subvention de 6,5 millions d'euros versée par le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la présente mission. **La subvention totale à l'AFII inscrite dans le PLF 2015 s'élève ainsi à 20,1 millions d'euros.**

Ses missions sont encadrées jusqu'à la fin de l'année par le contrat d'objectifs et de performance (COP) conclu avec l'État le 23 septembre 2011 pour la période 2012-2014. Il 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 efficacité 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.

Ces missions orientent depuis l'origine l'action de l'agence, au service d'un objectif central : **la création et la sauvegarde de l'emploi au travers de l'implantation d'entreprises étrangères dans les territoires français.**

Pour remplir ses missions, elle s'appuie sur une équipe de 160 personnes présentes dans vingt-deux pays dans le monde.

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

Dans le cadre de ce rapport sur la politique des territoires, le Rapporteur spécial présente ici les principaux résultats et la performance de l'agence s'agissant de la prospection et de l'accompagnement des investisseurs étrangers sur le territoire ⁽¹⁾.

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

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

(1) Pour plus d'éléments sur les résultats de l'AFII, voir le rapport spécial n° 21 « Commerce extérieur » de Mme Monique Rabin sur le PLF pour 2015.

**PROJETS DÉTECTÉS PAR L'AFII ET DIFFUSÉS
AUX AGENCES RÉGIONALES DE DÉVELOPPEMENT**

2008	1 054
2009	1 163
2010	1 123
2011	1 095
2012	1 147
2013	1 064

En tant qu'opérateur de la politique nationale d'aménagement du territoire, les chargés d'affaires de l'agence prospectent plus particulièrement dans dix-huit segments prioritaires, définis avec le CGET, la direction générale à la compétitivité, à l'industrie et aux services (DGCIS) et les agences régionales partenaires de l'AFII. En 2013, ces segments ont mobilisé 53 % de l'effort commercial de l'AFII, dépassant ainsi l'objectif que lui assigne le COP (40 %).

L'objectif du COP pour 2013 (1 000 projets diffusés) a été atteint, 1 064 projets ayant été détectés par l'AFII et transmis aux agences régionales, dont 60 % sur la création de nouveaux sites.

Au sein de ces projets, 162 concernent une thématique relevant des pôles de compétitivité. Ces derniers, comme on l'a vu, sont un réel atout pour la valorisation géographique et sectorielle de la France, mais ils constituent rarement un critère discriminant de localisation, hormis pour ce qui concerne les projets de R&D, qui constituent 14 % de l'ensemble des projets détectés, soit 145 projets.

L'AFII mobilise également ses équipes à l'étranger pour approcher des entreprises en vue 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 le cadre de mandats de recherche de repreneurs étrangers confiés à l'AFII, soit près de 77 % de plus qu'en 2012. 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 dite « BO », en faveur des sites en difficulté (reprises et extensions). En 2013, l'agence a traité 32 projets, représentant 3 923 emplois créés ou sauvegardés.

La promotion internationale du site de Pétroplus en Haute-Normandie est le dossier emblématique de l'année 2013.

3. La fusion de l'AFII avec UbiFrance et ses conséquences

● *L'état d'avancement de la fusion*

La fusion entre l'AFII et l'Agence française pour le développement à l'international des entreprises, UBIFRANCE, a été annoncée par le Président de la République lors du Conseil stratégique de l'attractivité du 14 février 2014.

Au préalable, un rapprochement entre les deux agences avait été acté au Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Dans cette perspective, un travail de préfiguration avait été confié à l'Inspection générale des finances en septembre 2013 pour en arrêter les modalités en concertation avec l'ensemble des parties prenantes. De fait, le Gouvernement a fait le choix d'aller au-delà des préconisations de mutualisation des fonctions supports et de la professionnalisation des agents, en décidant la fusion des deux entités. Mme Muriel Pénicaud, nommée le 21 mai 2014 en conseil des ministres, a été chargée de mener à bien le projet.

Cette fusion a pour but de renforcer l'efficacité des outils au service du développement international des entreprises et de l'attractivité du territoire. Elle permettra de regrouper dans une même structure les savoir-faire et expertises des deux réseaux, leur capacité à diffuser l'excellence française ainsi que le dynamisme économique de notre tissu productif, à identifier les besoins des entreprises et à développer les partenariats entre entreprises françaises et étrangères. Elle permettra également d'étendre les moyens de la France consacrés à la promotion de l'attractivité. Elle s'inscrit dans le choc de simplification, au bénéfice des entreprises françaises travaillant à l'export et des entreprises étrangères désireuses de créer des emplois sur notre territoire.

L'article 29 du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 22 juillet dernier, habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour mettre en œuvre cette fusion.

Le nom de la nouvelle entité n'a pas encore été choisi.

● *L'impact de la fusion sur les missions et les moyens de l'agence*

La nouvelle agence formera un ensemble de 1 500 personnes, disposant de 80 bureaux, répartis dans 70 pays dans le monde.

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

– promotion, prospection et accueil des investissements internationaux en France pour l'AFII ;

– accompagnement des entreprises françaises à l'international pour Ubifrance.

Ces deux missions s'exerceront en 2015 au sein de cette nouvelle entité, qui devrait permettre :

- une **mise en cohérence des différentes interventions** ;
- une **amélioration de la lisibilité du dispositif de soutien à l'internationalisation**, pour les entreprises ainsi que pour les partenaires institutionnels ;
- une **optimisation des moyens**.

La négociation du futur COP de la nouvelle agence a commencé cet automne et celui-ci devrait entrer en vigueur début 2015. Au-delà des objectifs quantitatifs, il fixera davantage d'objectifs qualitatifs visant à mesurer et renforcer l'impact des activités de l'agence sur le développement de la présence française à l'international.

Cette fusion devrait, à terme, permettre d'augmenter les marges de manœuvre de l'agence au bénéfice de son action en matière d'attractivité, sachant toutefois qu'à court terme une fusion administrative est rarement source d'économies significatives.

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

1. La période de programmation 2008-2014

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

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

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

– Sur la période 2009-2014, mise en place progressive de 25 contrats de redynamisation de site (CRSD)⁽¹⁾ et de 33 plans locaux de redynamisation (PLR)⁽²⁾, auxquels ont été ajoutés 4 nouveaux CRSD en 2013.

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 : 5 en 2009, 5 en 2010, 24 en 2011, 14 en 2012 et 6 en 2013.

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

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

	2009		2010		2011		2012		2013		30/06/2014		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Consommation FRED en M€	5,2	1,9	8,6	1,2	17,9	6,6	40,7	13,7	29,7	24,7	14,6	10,2	116,7	57,6
Consommation FNADT en M€	4,9	0,7	4,7	1,5	6,8	5,5	17,5	7,0	12,7	11,9	7,5	1,1	54,0	24,8
TOTAL Consommation	10,1	2,6	13,3	2,7	24,7	12,1	58,2	19,8	42,4	36,6	22,1	11,3	170,7	82,4

Source : CGET

Le montant total des crédits contractualisés depuis 2009 atteint 238,7 millions d'euros (159,6 millions d'euros pour le FRED, 75,3 millions d'euros pour le FNADT et 3,8 millions d'euros pour le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI)).

Par décision du Premier ministre, en date du 1^{er} octobre 2013, 4 nouveaux CRSD en métropole, dont le financement est pris sur l'enveloppe initiale de 300 millions d'euros, sont en cours de négociation au titre des restructurations 2008-2014.

– Extension du zonage des aides à finalités régionales aux territoires fortement impactés par les restructurations de la Défense.

Cette extension du zonage 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.

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

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

– Mise en place du dispositif de zone de restructuration de la Défense (ZRD) pour les 13 zones d’emploi et les communes bénéficiant d’un contrat de redynamisation de site concernées par une suppression d’au moins 50 emplois.

Ce dispositif prévoit la mise en place de mesures fiscales et sociales pour les entreprises en création ou extension, et un crédit d’impôt pour les micro-entreprises. Il s’applique aux 17 zones d’emploi et aux 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.

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

Ce fonds est destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus affectées par les pertes de population. 5 communes ont bénéficié de ce fonds en 2010, 8 communes en 2011, 16 communes en 2012 et 21 communes en 2013. Au total, 18,6 millions d’euros ont été engagés sur la période 2010-2013.

– Cession à l’euro symbolique des emprises militaires pour les communes bénéficiant d’un contrat de redynamisation de site.

Ce dispositif arrive à échéance au 31 décembre 2014. Dans la perspective de l’application de la prochaine loi de programmation militaire, la reconduction du dispositif est prévue.

66 actes authentiques ont été signés sur la période 2009-2014 : 10 actes en 2009, 11 en 2010, 29 en 2011, 10 en 2012, 4 en 2013 et 2 en 2014. Ces cessions correspondent au 18 février 2014 à une valeur foncière de 153,4 millions d’euros.

2. La période de programmation 2014-2019

La loi de programmation militaire pour les années 2014-2019 du 18 décembre 2013 prévoit de nouvelles restructurations des implantations militaires, avec la disparition de deux régiments et de quatre sites de l’armée de l’air, et la suppression au total de 23 500 postes d’ici 2019.

Pour cette période, une enveloppe de crédits de 150 millions d’euros a été prévue en métropole pour le financement des mesures d’accompagnement, au moyen d’un abondement du FRED et du FNADT.

Les premières mesures ont été annoncées le 15 octobre dernier par le ministre de la Défense ⁽¹⁾ et auront un effet à compter de 2015.

(1) <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/restructurations-2015>

Dans le PLF pour 2015, le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires est doté de 19,7 millions d'euros sont prévus en AE et 16,7 millions d'euros en CP.

Les engagements mobilisés à ce titre couvriront, d'une part, les 24 CRSD et 30 PLR signés au 31 juillet 2014 sur les 58 contrats prévus sur la totalité du dispositif initial. D'autre part, ils s'adresseront à des nouveaux sites où des pertes d'emplois, par la réduction des effectifs ou par la fermeture d'implantations militaires, sont envisagées à la suite de la loi de programmation militaire 2014-2019.

E. LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

Une des priorités de l'action de l'État est de permettre à tous les territoires de s'engager dans une dynamique de développement durable et équilibré.

Les composantes de cette dynamique s'appuient sur :

– un développement économique créateur d'activités et d'emplois au bénéfice du territoire ;

– un développement social permettant l'amélioration de la qualité de vie des habitants et le renforcement de la solidarité ;

– un développement environnemental soucieux des ressources et biens communs du territoire.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a lancé en 2014 le développement de pôles territoriaux de coopération économique. Ceux-ci visent à faire travailler ensemble des entreprises de l'économie sociale et solidaire, des associations, des entreprises traditionnelles, des acteurs publics, au service d'un développement endogène et de créations d'emplois ancrés localement. **Cette politique a pris le relais de la politique nationale de soutien aux grappes d'entreprises (2010-2013).**

Un appel à projets a été lancé en 2013 et a permis de retenir 23 projets qui démarrent à l'automne 2014.

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

Le Rapporteur spécial s'est inquiété de constater l'absence de crédits en faveur de cette politique pour 2015. Interrogée sur ce point par lui, la ministre en charge de l'égalité des territoires a confirmé qu'aucune ligne n'était en effet

directement fléchée sur cette initiative pour 2015. Elle a toutefois indiqué qu'un nouvel appel à projets serait lancé en 2015 et qu'elle jugeait nécessaire que d'autres ministères participent pour que la démarche soit pérennisée. La ministre a précisé que le ministère des Outre-mer avait d'ores et déjà annoncé sa participation et qu'elle avait des contacts avec d'autres ministères comme celui de la Culture par exemple.

Il sera donc important de porter une attention spécifique au devenir de cette politique dans les années à venir.

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

L'action 2 du programme 112 regroupe les crédits nécessaires au développement solidaire et équilibré des territoires, qui financent notamment la politique des pôles d'excellence rurale, l'amélioration de l'égalité d'accès aux services publics, les maisons de santé pluridisciplinaires et les actions menées dans le cadre des contrats de plan régionaux et interrégionaux État-régions.

Il convient de noter que cette action finançait aussi jusqu'en 2014 la lutte contre la fracture numérique mais que celle-ci dépend désormais du programme 343 relatif au Plan « France Très Haut Débit » ⁽¹⁾.

En 2015, elle est dotée de 89,5 millions d'euros en AE (contre 110,4 en 2014) et de 130,9 millions d'euros en CP (contre 124,9 en 2014). Elle représente, à égalité avec l'action 1,40 % des crédits du programme 112.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits de l'action 2 selon ses composantes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES ENTRE 2012 ET 2015

(en millions d'euros)

	PLF 2012		PLF 2013		PLF 2014		PLF 2015		Évolution 2015/2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Engagements CPER	84,8	96,6	83	83,4	79,2	81,9	71,6	73,9	- 9,6 %	- 9,8 %
Pôles d'excellence rurale	30	25	20	26,5	8	22	0	27,2		
Socle essentiel de services					12,7	5,1	9,05	9,2		
Services publics (MSP + RSP)	15	8,3	20,4	12,8	-	1,9	0	2		
TOTAL	144,0	147,3	133,5	140,5	110,4	124,9	89,5	130,9	- 19 %	+ 4,8 %

MSP : Maisons de santé pluridisciplinaires

RSP : Réseaux de services publics

Source : projets annuels de performances pour 2012 à 2015.

(1) Voir la troisième partie de ce rapport.

A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

La deuxième génération de pôles d'excellence rurale (PER) a commencé en novembre 2009 pour la période 2010-2015. La première vague d'appels à projets a permis de labelliser 114 pôles en 2010, la seconde 149 en 2011, soit au total 263. Depuis, trois pôles ont été abandonnés, ramenant leur nombre total à 260.

Les 263 projets labellisés se répartissent en trois groupes :

- 34 % concernent l'amélioration des services à la population ;
- 40 % touchent aux filières agricoles et forestières et au développement d'entreprises à partir des ressources locales ;
- 26 % s'appuient sur la valorisation des atouts des territoires ruraux.

Ces projets favorisent l'activité économique ou l'offre de services et trouvent leur justification au regard des problématiques de chacun des territoires concernés.

La maquette de financement des pôles a été arbitrée lors de la réunion interministérielle du 4 novembre 2010. Il a été acté que le Fonds mutualisé ministériel (FMM) serait maintenu. Ce fonds participe à hauteur de 159 millions d'euros au financement des pôles. Le FNADT les finance à hauteur de 115 millions d'euros au sein de ce fonds mutualisé.

Une nouvelle réunion du 15 octobre 2013 a permis de revoir les modalités de financement *via* le FMM. Il en ressort qu'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.

Compte tenu de l'abandon de trois pôles et de certaines opérations, le montant théorique des opérations à la charge du FMM est ramené à 151,8 millions d'euros. Au 2 septembre 2014, les engagements effectifs s'élèvent à 137,5 millions d'euros, le solde correspondant à quelques opérations spécifiques dont l'engagement a été retardé ou abandonné. À cette même date, les montants payés s'élèvent à 44,8 millions d'euros.

Pour l'année 2015, les crédits prévus dans le PLF s'élèvent à 27,2 millions d'euros en crédits de paiement exclusivement, les autorisations d'engagement déjà déléguées jusqu'en 2013 ayant été jugées d'un niveau suffisant pour engager l'ensemble des opérations.

Lors de son audition, la ministre en charge de l'égalité des territoires a répondu au Rapporteur spécial qu'il n'était **pas prévu de relancer une nouvelle génération de pôles**. Elle lui a indiqué qu'il lui semblait préférable, en effet, d'axer les financements de l'État sur des projets articulés avec d'autres politiques,

dans une logique plus transversale de développement territorial. Elle a indiqué en outre qu'elle souhaitait **privilégier la logique contractuelle** et limiter les appels à projets qui conduisent parfois à surtout sélectionner « *ceux qui font des bons dossiers* ».

Ainsi, les crédits du FNADT seront plutôt orientés sur le volet territorial des contrats de plan État-régions, qui permet de répondre de manière plus globale aux enjeux de développement des territoires ruraux.

B. LA REVITALISATION DES CENTRES-BOURGS

Le Gouvernement a décidé de lancer en 2014 un **programme expérimental** pour la revitalisation des centres-bourgs, dans les campagnes et dans les zones périurbaines. Les bourgs sont des pôles de centralité à préserver par une offre de logements, d'équipements et de services adaptée aux besoins des habitants.

Cette expérimentation vise à :

- dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains, en développant des activités productives et résidentielles ;

- améliorer le cadre de vie des populations,

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

L'expérimentation s'adresse à des territoires intercommunaux 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.

Deux types de territoires sont visés :

- les bourgs des bassins de vie ruraux, qui ont un rôle de structuration du territoire et d'organisation de centralités de proximité, mais qui sont en perte de vitalité ;

- les bourgs dans les troisièmes couronnes périurbaines, qui font 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 par exemple).

La sélection des territoires s'est déroulée 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. Ont ensuite été invités à

candidater à l'appel à manifestation d'intérêt national (AMI), piloté par le CGET, les territoires identifiés dans cette concertation régionale et qui respectaient les critères du cadrage national.

Deux conditions minimum devaient être réunies pour pouvoir candidater :

– être, à 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.

Mme Bonnet-Galzy, la commissaire générale à l'égalité des territoires, que le Rapporteur spécial a auditionnée, lui a indiqué que le CGET était actuellement dans la phase de sélection des projets. 267 candidatures ont été reçues ; 50 seront retenues au final. Les lauréats doivent être annoncés d'ici la fin du mois de novembre 2014.

Une enveloppe dédiée de 230 millions d'euros sur six ans a été prévue pour l'appel à manifestation d'intérêt « centres bourgs » en 2014 :

– pour accompagner les collectivités dans l'élaboration et l'animation de leur projet, des crédits du FNADT sont mobilisés à hauteur de 15 millions d'euros ;

– pour soutenir l'acquisition-amélioration et la création de logements locatifs adaptés aux besoins sociaux, une enveloppe de 15 millions d'euros, comprise dans le cadre de la programmation annuelle du logement social, sera mobilisée pour les territoires de l'Hexagone. Les territoires ultramarins pourront bénéficier de crédits pour le logement dans le cadre des dispositifs de droit commun qui les concernent (programme 123) ;

– pour l'amélioration de l'habitat privé, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) réservera une enveloppe de 200 millions d'euros sur six ans sur les différentes lignes de son budget d'intervention pour financer l'ingénierie opérationnelle, les travaux des propriétaires privés et les opérations de recyclage foncier dans le cadre de la résorption ou du traitement de l'habitat insalubre.

Ces financements dédiés viendront compléter les financements mobilisables par les collectivités locales, les opérateurs publics, et le cas échéant, les fonds européens, les investisseurs privés et d'autres financements de l'État.

La Commissaire générale a indiqué au Rapporteur spécial qu'elle n'avait pas obtenu le maintien des crédits pour les centre-bourgs pour 2015 (seuls 6,5 millions d'euros de CP sont programmés).

Le Rapporteur spécial a interrogé la ministre sur ce point. Elle lui a répondu qu'avant de reconduire et d'élargir ce dispositif, il lui semblait nécessaire d'en démontrer l'efficacité et donc de faire le bilan de ce premier appel à manifestation d'intérêt national. D'autre part, comme pour les pôles d'excellence rurale, elle préférerait que ce type de soutien passe plutôt par une contractualisation. Ainsi, si le dispositif s'avère un succès, il pourrait être intégré aux contrats de plan État-région à partir de 2016 *via* une clause de revoyure. **Pour le Rapporteur spécial, il est important que cette politique de revitalisation des centre-bourgs soit poursuivie, sous une forme ou une autre.**

C. LES MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC

Les maisons de services au public (MSAP) délivrent une offre mutualisée de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics, notamment dans les territoires ruraux.

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 maisons accueillent jusqu'à trente partenaires, services de l'État, opérateurs locaux ou représentants des opérateurs nationaux. Les maisons peuvent être installées sur un site unique ou organisées à partir d'un site principal avec des antennes, ou bien encore itinérantes.

À la suite de l'expérimentation « + de services au public », signée en 2010 par neuf opérateurs nationaux et l'État, un plan d'action gouvernemental a été élaboré pour l'ensemble du territoire national en début d'année 2014. Il organise la préparation de diagnostics et de schémas départementaux d'accessibilité des services et précise les modalités de **déploiement de 1 000 maisons d'ici 2017**.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République confirme l'importance de l'accessibilité de l'offre de services dans tous les territoires. Il institue la mise en œuvre d'un schéma départemental d'accessibilité d'une durée de six ans et institutionnalise les maisons de services au public, qui s'appellent aujourd'hui les « relais services publics » (RSP).

Les schémas départementaux d'accessibilité de l'offre de services sont appuyés par l'État, pour ce qui concerne notamment la réalisation du diagnostic territorial en 2014 et 2015. La contribution du FNADT représente 80 % du coût maximum du diagnostic dans un plafond de 40 000 euros. À ce jour, une vingtaine de départements sont prêts à engager un diagnostic territorial.

Au 30 juin 2014, sont recensées 360 maisons sur l'ensemble du territoire national, présentes dans 19 régions et dans 67 départements.

Depuis début 2014, l'État apporte une contribution financière qui représente 25 % du coût annuel de fonctionnement par site, afin d'alléger la charge qui revient aux collectivités, soit *via* le FNADT, soit *via* la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). L'état d'engagement du FNADT au premier semestre 2014 sur l'aide au fonctionnement des maisons est de 929 442 euros dans sept régions et dans quatorze départements.

Pour 2015, la généralisation de l'expérimentation de ces espaces mutualisés impose la mobilisation de 9,05 millions d'euros en AE et 9,2 millions d'euros en CP sur le programme 112.

Le financement des maisons est cité, dans l'exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation de la République, sous la forme d'un Fonds de développement qui contribuera à leur fonctionnement et sera alimenté par des contributions de l'État et des opérateurs de service. Ce fonds devrait permettre le financement de 50 % du fonctionnement dans une limite de 17 500 euros pour chaque site.

La ministre en charge de l'égalité des territoires a également indiqué au Rapporteur spécial qu'**elle travaillait actuellement avec la direction de La Poste à l'intégration des bureaux de poste dans les maisons de services au public**, l'idée étant de lancer d'ici à la fin de l'année une première expérimentation avec une trentaine de bureaux intégrés au dispositif.

D. LES MAISONS DE SANTÉ PLURIDISCIPLINAIRES

Lancé en 2011, le plan de développement des maisons de santé en milieu rural vise à regrouper plusieurs professionnels de santé dans des locaux uniques. En complément d'autres financements apportés par les collectivités territoriales et les fonds européens, le programme 112 a disposé de financements, sur la période 2011-2013, pour la réalisation de 300 maisons de santé pluridisciplinaires.

Le programme est arrivé à échéance le 31 décembre 2013, et l'année 2014 est celle du bilan. Une évaluation doit être réalisée par le ministère de la Santé en 2015. Ainsi, les crédits prévus sur le programme 112 en 2015 (2 millions d'euros de crédits de paiement) serviront à payer des engagements des années 2011 à 2013.

Le CGET a expliqué que les premiers retours au sujet de ces maisons sont positifs même s'il n'est pas encore possible d'affirmer qu'elles permettront de lutter contre la désertification médicale. **Mme Bonnet-Galzy a insisté sur la nécessité de continuer à développer ce type d'initiatives dans les territoires ruraux. Le Rapporteur spécial partage tout à fait ce point de vue, en rappelant en outre que le numérique offre des possibilités nouvelles sur ce sujet.**

La ministre a confirmé que dans certaines régions, un maillage important de maisons de santé avait été mis en place et que le plan avait démontré son efficacité. L'enjeu est donc désormais de faire vivre ces maisons et de pérenniser la présence des personnels médicaux sur place.

Le FNADT continuera à financer des investissements de ce type mais au travers du volet territorial des prochains contrats de plan État-région, ce qui permettra des cofinancements régionaux et une complémentarité avec les politiques sanitaires et sociales des territoires concernés.

IV. LA CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS

A. LE BILAN DES CONTRATS DE PROJET ÉTAT-RÉGIONS 2007-2013

• *Rappel du cadre financier*

Les contrats de projet État-régions (CPER) 2007-2013, prolongés en 2014, représentent un engagement global de 29,5 milliards d'euros après la révision à mi-parcours de 2011. L'État a contractualisé 12,8 milliards d'euros, dont 12,025 pour les 26 CPER régionaux et 733 millions pour les contrats interrégionaux de fleuves et de massifs (CPIER).

• *L'état de mise en œuvre*

Avancement global à la fin 2014

La programmation des CPER 2007-2013 touche à sa fin. Fin 2013, le taux d'avancement était de 83,1 %. Ce taux représente plus d'une année de retard par rapport à l'objectif théorique de 100 % correspondant à sept années d'exécution.

Afin que 2014, année de préparation des futurs contrats, ne soit pas une année blanche en termes d'investissement, qu'elle permette l'achèvement de certaines opérations en cours et l'amélioration du taux d'avancement global des contrats, **il a été décidé de prolonger l'exécution des contrats 2007-2013 en 2014.**

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

Bilan de l'année 2014

Les prévisions pour 2014 représentent un effort d'environ 570 millions d'euros, soit 4,5 % des montants contractualisés, montant en baisse par rapport aux engagements des années précédentes.

Le tableau suivant présente un bilan 2007-2014, par an et par ministère, en pourcentages cumulés des engagements contractualisés.

Ministère	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Agri Pêche</i>	15,8 %	30,1 %	40,7 %	52,1 %	64,7 %	77,1 %	86,6 %	92,7 %
<i>Culture</i>	9,5 %	17,9 %	34,0 %	44,5 %	59,8 %	72,2 %	81,1 %	85,2 %
<i>Écologie</i>	11,3 %	24,3 %	38,1 %	52,5 %	66,2 %	78,1 %	91,1 %	96,9 %
<i>Indus PME</i>	15,9 %	33,9 %	50,5 %	65,0 %	76,6 %	86,8 %	95,0 %	95,2 %
<i>ESR</i>	7,0 %	17,8 %	36,5 %	50,4 %	57,8 %	65,8 %	74,2 %	78,7 %
<i>Emploi</i>	10,8 %	24,1 %	37,2 %	49,4 %	63,8 %	77,1 %	87,5 %	98,8 %
<i>AdT</i>	6,9 %	17,6 %	33,4 %	46,5 %	58,0 %	68,2 %	77,3 %	86,4 %
<i>Sports</i>	10,7 %	18,1 %	18,8 %	42,0 %	52,0 %	65,6 %	73,9 %	72,6 %
<i>Int Outre-Mer</i>	3,8 %	13,7 %	26,3 %	36,4 %	47,9 %	60,1 %	78,2 %	89,3 %
<i>123</i>	3,2 %	13,9 %	28,5 %	39,8 %	52,5 %	66,2 %	85,2 %	96,6 %
<i>Santé</i>	10,2 %	11,4 %	36,6 %	61,3 %	61,9 %	62,9 %	72,6 %	78,5 %
<i>Transport</i>	10,5 %	21,8 %	40,9 %	56,3 %	74,9 %	87,2 %	95,8 %	95,8 %
<i>Défense</i>	20,6 %	26,4 %	50,6 %	76,6 %	82,2 %	84,2 %	92,5 %	97,9 %
<i>Urbanisme</i>	7,8 %	18,6 %	37,1 %	47,0 %	55,2 %	62,9 %	71,0 %	76,9 %
<i>Tourisme</i>	2,5 %	10,5 %	25,0 %	35,0 %	41,1 %	41,4 %	41,4 %	41,4 %
<i>Ville</i>	9,7 %	16,8 %	45,1 %	62,5 %	77,4 %	82,5 %	87,8 %	87,8 %
<i>théorique</i>	14,3 %	28,6 %	42,9 %	57,1 %	71,4 %	85,7 %	100 %	100 %
CPER	9,8 %	21,4 %	37,9 %	51,9 %	64,7 %	75,4 %	85,0 %	89,5 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Parmi les cinq champs d'intervention qui représentent chacun plus d'un milliard d'euros d'engagements de l'État (transports, enseignement supérieur et de la recherche, écologie, agriculture et aménagement du territoire), trois atteindront un taux de délégation de crédits supérieur à 90 % fin 2014 (agriculture, 92,7 % ; écologie, 96,9 % ; transports, 95,8 %).

Concernant le FNADT, les délégations de crédits ministériels sont, de façon récurrente, inférieures au volume théorique annuel. Seule l'année 2009 a constitué une année d'accélération du rythme d'avancement, en bénéficiant du plan de relance (25 millions d'euros supplémentaires). Les engagements en 2013 et en 2014 (112 millions d'euros pour chacune des années), en baisse par rapport aux années précédentes, vont permettre d'atteindre un taux global de 86,4 %.

Avancement par région à la fin 2014

L'état des prévisions d'avancement de la programmation par région est retracé dans le tableau suivant.

DÉLÉGATIONS PAR AN ET PAR RÉGION, CUMULÉS DES ENGAGEMENTS CONTRACTUALISÉS

(en pourcentage)

Région	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ALSACE	10	21	42	58	65	76	81	83
AQUITAINE	10	22	41	55	68	78	89	93
AUVERGNE	13	25	43	57	68	76	82	86
BOURGOGNE	11	24	39	51	67	76	86	90
BRETAGNE	13	23	41	52	64	75	90	99
CENTRE	11	22	42	57	69	81	87	92
CHAMPAGNE-ARDENNE	7	15	28	37	49	57	64	69
CORSE	7	19	32	42	54	64	71	76
FRANCHE-COMTÉ	10	22	39	48	57	64	80	83
ILE-DE-FRANCE	10	21	36	49	63	72	82	84
LANGUEDOC-ROUSSILLON	12	26	41	53	65	75	82	85
LIMOUSIN	12	25	39	48	58	70	78	84
LORRAINE	8	20	36	52	62	69	78	81
MIDI-PYRÉNÉES	11	25	42	57	66	75	86	89
NORD-PAS-DE-CALAIS	10	21	36	56	66	75	82	85
BASSE-NORMANDIE	9	19	29	45	57	70	81	90
HAUTE-NORMANDIE	11	23	37	53	72	79	85	89
PAYS DE LA LOIRE	11	22	42	55	67	78	89	93
PICARDIE*	9	21	38	49	58	67	77	88
POITOU-CHARENTES	10	23	37	50	62	74	83	89
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**	8	19	40	53	63	72	79	82
RHÔNE-ALPES	11	23	38	54	68	76	86	90
GUADELOUPE	8	18	36	47	60	70	80	85
GUYANE	8	16	31	48	59	74	87	91
MARTINIQUE	2	9	24	32	51	64	77	81
RÉUNION	6	20	34	46	54	61	73	77
ALPES	17	31	41	59	68	73	79	83
JURA	10	20	36	49	60	68	78	87
MASSIF CENTRAL	9	17	30	39	51	58	66	72
PYRÉNÉES	10	20	32	42	53	66	71	75
VOSGES	9	20	36	46	55	68	80	90
PLAN GARONNE	18	22	25	39	59	65	77	100
PLAN LOIRE	3	7	19	28	39	51	55	58
PLAN LOT	1	22	40	60	81	133	141	144
PLAN MEUSE	22	34	49	62	68	78	82	83
PLAN RHÔNE	11	25	35	54	63	68	78	79
PLAN SEINE	5	14	21	25	56	77	78	83
<i>théorique</i>	<i>14</i>	<i>29</i>	<i>43</i>	<i>57</i>	<i>71</i>	<i>86</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
CPER	9,8	21,4	37,9	51,9	64,7	75,4	85,0	89,5

Source : CGET.

Ce tableau montre notamment que les contrats régionaux connaissent un meilleur taux de délégation de crédits (86,5 % à la fin 2014) que les contrats interrégionaux (79,6 %). Au total, près de 11 milliards d'euros d'AE sont délégués par l'État sur la période 2007-2014.

Neuf régions sont aujourd’hui dans une situation d’avancement correspondant à un taux supérieur ou égal à 90 %.

B. LES CONTRATS DE PLAN ÉTATS-REGIONS 2015-2020

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

• *L’état de mise en œuvre des CPER 2015-2020*

La préparation de la nouvelle génération de contrats de plan État-régions (CPER) a été lancée par les circulaires du Premier ministre du 2 août 2013 qui ont présenté les principes et le cadre de la contractualisation. Deux circulaires de novembre 2013 ont précisé la méthode d’élaboration des contrats de plan.

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 fin 2014.

L’élaboration de la nouvelle génération de CPER a été séquencée en deux phases, dites de **réflexion stratégique** pour la première et de **négociation financière** pour la seconde. Les axes de la contractualisation définis en 2013 sont confirmés, comme l’ont attesté la communication lors du Conseil des ministres le 16 juillet dernier et la lettre-circulaire du Premier ministre du 31 juillet dernier.

Objectifs généraux

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 traduiront les priorités partagées par l’État et les régions, ainsi que les autres niveaux de collectivités territoriales concernés, en matière d’aménagement et de développement du territoire.

Leur contenu aura vocation à décliner les orientations gouvernementales en matière d’emploi, de compétitivité, de transition écologique et énergétique, et d’égalité des territoires (à travers notamment le volet territorial des contrats, qui permettra de soutenir des territoires dont la situation justifie un effort particulier de solidarité nationale).

L'effort de redressement des comptes publics est également pris en compte par le resserrement du champ thématique au regard 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.

L'élaboration des CPER repose sur une concertation organisée par les préfets de région avec les conseils régionaux et les collectivités infrarégionales concernées, formalisée par les deux phases de travail identifiées.

Cette démarche s'appuie notamment sur les stratégies et schémas élaborés par les conseils régionaux en matière d'aménagement du territoire ainsi que sur les diagnostics territoriaux stratégiques qui ont été réalisés dans le cadre de la préparation de la programmation des fonds européens pour 2014-2020.

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.

Au total, les contrats de plan pour 2015-2020 recouvriront un périmètre de 22 contrats métropolitains et cinq contrats ultramarins ainsi que cinq contrats interrégionaux pour les massifs de montagne, cinq contrats interrégionaux pour les bassins fluviaux et un contrat interrégional pour la Vallée de la Seine.

Priorités thématiques

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 définies :

- 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.

En outre, l'emploi constitue un objectif transversal aux thématiques et les contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles s'articuleront avec les CPER.

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.

Financements

Les contrats de plan mobiliseront différentes sources de financements de l'État, provenant de différents programmes ministériels et opérateurs.

En cohérence avec la programmation budgétaire de l'État, le premier budget triennal fera l'objet d'un engagement ferme et le second d'un engagement indicatif.

Les principales contributions ministérielles (hors opérateurs) proviendront des sources suivantes :

- le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie ;

- le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- le ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité mobilisera des crédits dans le cadre du volet territorial, principalement au titre FNADT ;

- le ministère de la Culture et de la communication

- le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ;

- le ministère des Outre-mer.

S'agissant des opérateurs de l'État, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les agences de l'eau et l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) contribueront au volet transition écologique et énergétique.

Au-delà de ces engagements contractuels, des financements de l'État seront valorisés au titre du programme des investissements d'avenir (PIA). Au total, l'État mobilisera une enveloppe globale d'environ 12,2 milliards d'euros.

Point d'étape des travaux de préparation

La préparation des contrats de plan fait l'objet d'étapes de travail itératives organisées entre les niveaux national et régional. Au niveau national, la démarche est coordonnée par le CGET en lien avec les ministères chefs de file concernés par le champ de la contractualisation.

La première phase, dite de réflexion stratégique, a été conduite entre novembre 2013 et février 2014 par les préfets de région en lien avec les conseils régionaux et les autres niveaux de collectivités concernées. 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.

La validation interministérielle de l'ensemble de ces éléments est intervenue courant septembre et les mandats de négociation seront transmis aux préfets de région en octobre. Dès réception des mandats, les préfets de région pourront 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.

Cette phase de travail doit permettre d'identifier, de prioriser et de programmer budgétairement les opérations qui feront l'objet de la contractualisation.

Parallèlement à la négociation des contrats, entre octobre et décembre 2014, les préfets de région devront conduire avec les conseils régionaux 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.

Lors de son audition, la ministre a rappelé que l'objectif était d'obtenir des accords politiques sur les contrats avant la fin de l'année. Le Rapporteur spécial tient à vous faire part de ses doutes quant à la tenue de ce calendrier.

• *Le volet territorial*

Le volet territorial des CPER a été mis en place afin de prendre en compte des interventions spécifiques s'inscrivant dans une approche territorialisée à l'échelle infrarégionale et de mettre en cohérence les différentes interventions de l'État et des collectivités au sein de mêmes périmètres géographiques. Ses objectifs d'intervention ont cependant évolué entre la génération 2007-2014 et celle en cours de préparation pour 2015-2020.

Le volet territorial des contrats de projets 2007-2014 a été défini pour permettre le financement d'opérations d'envergure limitée, diffuses, s'inscrivant dans une démarche territoriale infrarégionale, au côté des grands projets régionaux qui ont constitué le cœur de la contractualisation. Les financements prévus pour ce volet territorial relevaient de programmes ministériels sectoriels, accompagnés par les programmes 112 de la présente mission et 123 (*Conditions de vie outre-mer*) de la mission *Outre-mer*.

Au total, 306 conventions territoriales ont été signées dans le cadre du volet territorial de dix-huit CPER. Elles se sont réparties entre 223 conventions-cadre et 83 conventions d'application. 224 conventions territoriales étaient programmées jusqu'en 2013, les autres ayant pris fin en cours de programmation.

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 (0,8 milliard d'euros) se répartissant entre le FNADT pour moitié, l'enseignement supérieur et la recherche, les crédits consacrés au handicap et à la dépendance et l'écologie (ADEME principalement).

Contrairement à la génération précédente, l'ensemble des contrats de plan bénéficieront sur 2015-2020 d'un volet territorial, défini de manière souple.

Une circulaire du Premier ministre du 2 août 2013 dressait une liste de territoires cibles. Cependant, à la suite de la remontée des stratégies régionales par les préfets de région et de nombreuses demandes des régions, il a été décidé d'assouplir le cadre de mise en œuvre du volet territorial en proposant aux acteurs régionaux plusieurs axes qu'ils choisiront en fonction de leurs priorités, dans un souci de prise en compte de la diversité des situations territoriales.

Comme pour les volets thématiques du CPER, le contenu de ce volet sera ainsi co-construit avec les régions, en lien avec les collectivités infrarégionales, dans le cadre de la concertation qui sera mise en œuvre à partir de la réception du mandat de négociation par les préfets de région à l'automne.

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. Le volet territorial bénéficiera d'une enveloppe du FNADT ainsi que de crédits issus de programmes de la culture et de l'urbanisme.

Le volet territorial est composé de deux parties, qui correspondent à la mise en œuvre d'interventions territoriales en réponse à des enjeux spécifiques et à la coordination des interventions au profit des territoires infrarégionaux.

D'une part, les acteurs régionaux définiront leurs priorités d'intervention en fonction des axes identifiés au sein de leur stratégie régionale et des spécificités de leur territoire.

Ces priorités 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.

Les priorités d'intervention ainsi définies feront l'objet de crédits contractualisés.

D'autre part, les acteurs régionaux devront intégrer au volet territorial les conventions ou contrats territoriaux signés avec des collectivités ou des territoires de projets infrarégionaux, en particulier :

- les contrats de ville ;
- le contrat de redynamisation de site de la Défense pour les villes concernées ;
- les contrats de bourgs qui seront signés à l'automne avec les territoires lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt national « Revitalisation des centres-bourgs ».

Enfin, les acteurs pourront intégrer au volet territorial une présentation territorialisée des opérations inscrites dans les différents volets thématiques du CPER, pour rendre lisible l'effort global consenti au profit d'un territoire particulier ou d'un type de territoire.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : **LE PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT » (PROGRAMME 343)**

I. UN PLAN AMBITIEUX AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES

A. LES ENJEUX DU DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT SUR LE TERRITOIRE

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. Le déploiement des réseaux constitue aussi un facteur essentiel de cohésion, car il renforce l'accessibilité des services publics et privés pour les citoyens et les entreprises.

Comme l'a rappelé la secrétaire d'État chargée du numérique, Mme Axelle Lemaire, que le Rapporteur spécial a auditionnée en septembre 2014, « *l'enjeu de numérisation de nos territoires, permettant un accès à l'ensemble des habitants, est crucial pour l'avenir de notre pays.* »

Le Président de la République a fait du déploiement du Très haut débit sur le territoire un axe prioritaire de l'action de son Gouvernement, et fixé comme objectif une couverture totale à horizon 2022.

Pour définir les modalités de mise en œuvre de cet engagement ambitieux, le Gouvernement a présenté sa stratégie le 28 février 2013 dans le plan « France Très haut débit » ⁽¹⁾.

L'ambition à long terme du plan est le déploiement de réseaux en fibre optique de bout en bout (fibre optique jusqu'à l'abonné ou FttH pour *Fiber to the Home*) sur l'intégralité du territoire pour doter le pays d'infrastructures numériques de pointe.

L'objectif final du plan est une couverture intégrale du territoire en très haut débit d'ici 2022, mais il définit également un **objectif intermédiaire de très haut débit pour 50 % des foyers en 2017**. À cette fin, il mobilise l'ensemble des technologies capables d'apporter du très haut débit : les réseaux FttH mais aussi les réseaux cuivre et câble modernisés (*Fiber to the Node*, FttN) et les futurs réseaux hertziens terrestres et satellitaires.

Le plan vise également un objectif de cohésion à plus court terme avec la réduction de la fracture numérique consistant à apporter du haut débit de qualité à l'ensemble des foyers d'ici 2017, par l'utilisation de toutes les technologies qui peuvent s'inscrire dans l'objectif final, notamment le recours à la modernisation du réseau cuivre de l'opérateur Orange.

(1) <http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/dossiers/collectivites/PFTHD/cahiers-des-charges-AAP-PNTHD-fev2013.pdf>

Le déploiement du très haut débit sur le territoire est une des priorités du CGET pour 2015 dans le cadre de son action visant à assurer un développement équilibré et solidaire des territoires. Il participe, par son expertise, à la mise en œuvre du plan « France Très haut débit » et de la politique d'aménagement numérique nationale qui est indispensable pour lutter contre le risque « d'exclusion numérique » d'une partie de la population.

B. LE FINANCEMENT DU PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »

Le déploiement des nouveaux réseaux à très haut débit représente plus de 20 milliards d'euros d'investissements d'ici à 2022.

Les opérateurs privés ont pris pour engagement d'investir 6 à 7 milliards d'euros pour déployer, d'ici 2020, leurs réseaux optiques dans près de 3 600 communes, représentant 55 % des logements et locaux à usage professionnel et 10 % du territoire (les 106 communes classées en zone très denses par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et les communes recensées lors de l'appel à manifestations d'intentions d'investissement). Ils en ont déjà investi une partie (près de 3 milliards d'euros) dans le déploiement du très haut débit ces dernières années en rendant éligibles au FttH plus de 3 millions de locaux et en modernisant près de 9 millions de prises des réseaux câblés.

Sur le reste du territoire français, les réseaux fixes à très haut débit seront déployés par les collectivités territoriales. Ces réseaux d'initiative publique nécessitent un investissement de 13 à 14 milliards d'euros :

– la moitié sera financée par les recettes d'exploitation des réseaux d'initiative publique et le cofinancement des opérateurs ;

– l'autre moitié sera financée par les pouvoirs publics (collectivités territoriales, État, Europe). L'État apportera environ 3,3 milliards d'euros d'ici 2022.

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

Le plan « France Très haut débit » innove en matière de soutien financier de l'État aux collectivités, car les aides sont modulées en fonction du taux de ruralité de chaque département mais aussi du taux de dispersion de l'habitat qui affecte fortement les coûts de déploiement dans les espaces péri-urbains. Le plan fait donc de l'accompagnement des territoires ruraux une véritable priorité.

En 2013, le Gouvernement a ouvert le guichet « réseaux d'initiative publique » du plan afin d'examiner les demandes de financement émanant des collectivités territoriales pour leurs réseaux à très haut débit.

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

– un accord préalable de principe du Premier ministre, permettant à la collectivité d'obtenir, avant de lancer la procédure de sélection de son partenaire privé, une indication du niveau de financement de l'État et les conditions de l'attribution de celui-ci, établies à partir d'un projet prévisionnel ;

– une décision de financement qui se traduit par la signature d'une convention entre la Caisse des dépôts et consignations et la collectivité. Cette décision n'intervient qu'au moment de la signature de l'accord entre la collectivité et son partenaire privé, sur présentation d'un dossier final complet. En pratique, un délai compris entre six mois et deux ans sépare l'accord préalable de principe de la signature de la convention.

Le guichet « réseaux d'initiative publique » s'appuie actuellement sur le Fonds national pour la société numérique (FSN), doté de 900 millions d'euros, du programme des investissements d'avenir de soutien aux réseaux d'initiative publique des collectivités territoriales.

La création du programme 343 au sein de la mission *Économie* vise à apporter les ressources complémentaires nécessaires pour assurer le financement du guichet au-delà des crédits disponibles sur le FSN.

Lors de son audition, Mme Axelle Lemaire a indiqué que **la création de ce programme dans le projet de loi de finances pour 2015 vise clairement à sécuriser le plan « France Très haut débit » sur le plan budgétaire, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.**

II. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PLAN « FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT »

A. UN PREMIER BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN

À fin septembre 2014, 60 projets ont été déposés au guichet « réseaux d'initiative publique » du plan « France Très haut débit », concernant 71 départements métropolitains et Saint-Pierre-et-Miquelon. Une quinzaine de départements supplémentaires travaillent étroitement avec la mission Très haut débit à l'élaboration de leurs projets, qui devraient faire l'objet de dépôts dans les prochains mois. Pour les territoires départementaux qui n'ont pas encore élaboré de projet, le CGET propose de revenir sur leurs stratégies de cohérence du développement et d'aménagement numérique dans le cadre des prochains contrats de plan État-régions.

31 projets de réseaux d'initiative publique représentant 38 départements ont d'ores et déjà fait l'objet d'une décision favorable du Premier ministre pour un montant dépassant 1,1 milliard d'euros. Des conventions de financement ont été signées avec l'Auvergne et avec le Calvados. Les premiers versements devraient avoir lieu cet automne.

En complément de l'aide aux réseaux d'initiative publique, le plan vise à conforter et à consolider l'articulation des déploiements privés et publics. La bonne articulation entre projets privés et publics est d'ailleurs l'une des clés de la réussite du plan. C'est pourquoi l'État a élaboré une convention-type ⁽¹⁾ permettant d'organiser la répartition des engagements entre collectivités et opérateurs, les modalités de suivi de la réalisation des travaux et les procédures suivant lesquelles les collectivités pourront se substituer aux opérateurs en cas de manquement à leurs engagements. À ce jour, plus d'une dizaine de conventions sur le modèle de la convention-type sont été signées. Des conventions ont notamment été signées à Lille (une avec SFR et une avec Orange), à Saint-Denis de La Réunion et pour le département du Val d'Oise.

Dans le cadre du plan « France Très haut débit », les établissements scolaires constituent des sites prioritaires de raccordement en fibre optique. Néanmoins, le nombre et la dispersion des établissements, notamment des écoles primaires, ne permettent pas de leur offrir à court terme un accès au très haut débit.

Pour apporter une réponse rapide à ces établissements, le Gouvernement a publié fin mars 2014 l'appel à projets « écoles connectées » qui visait à apporter dès la rentrée 2014 un haut débit de qualité aux établissements les moins bien desservis. L'État a mobilisé 5 millions d'euros du FSN pour financer l'essentiel des frais d'installation des équipements de réception de technologies alternatives, notamment satellitaires et hertziens terrestres. **Environ 9 000 écoles ont ainsi pu bénéficier de cet accès au haut débit dès cette année.**

Le plan « France Très haut débit » de 2013 prévoyait également **l'ouverture au public de l'Observatoire « France Très haut débit » : c'est chose faite depuis le 16 juillet 2014.** Il s'agit d'un outil cartographique interactif présentant les réseaux et débits présents dans chaque département et chaque commune. Pour donner une dimension prospective à l'Observatoire, les projets de réseaux des collectivités territoriales prévus dans le cadre du plan « France Très haut débit » pourraient y être intégrés.

(1) <http://www.arcep.fr/fileadmin/reprise/LH/divers/PFTHD-Convention-CPSP.pdf>

Le tableau ci-dessous présente la couverture territoriale en haut et très haut débit par zones au 1^{er} septembre 2014 selon l'Observatoire « France Très haut débit » ⁽¹⁾.

Couverture au 1 ^{er} septembre 2014	Nombre de locaux (millions)	Plus de 3 Mbit/s	Plus de 8 Mbit/s	Plus de 30 Mbit/s	Plus de 100 Mbit/s
Zones Très Denses	6,8	98,9 %	96,9 %	89,8 %	72,6 %
Zones Moyennement Denses (Initiative privée)	13,6	91,1 %	79,9 %	38,8 %	18,6 %
Zones Peu Denses (Initiative publique)	16,7	77,0 %	63,5 %	9,7 %	2,1 %
Total	37,1	86,2 %	75,6 %	35,1 %	21,1 %

Source : Observatoire « France Très haut débit ».

B. LES PERSPECTIVES POUR 2015 ET LES ANNÉES ULTÉRIEURES

Jusqu'en 2014, le plan « France Très haut débit » a été financé sur les autorisations d'engagement disponibles sur le Fonds national pour la société numérique (FSN), à hauteur de 900 millions d'euros, gérés par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir. Les montants cumulés des projets étant éligibles à un accord préalable de principe entre 2012 et 2014 ont dépassé l'enveloppe initialement disponible.

La création du programme 343 permet d'ouvrir des autorisations d'engagement supplémentaires et ainsi de poursuivre et pérenniser la mise en œuvre du plan.

Ce programme sera doté dans un premier temps d'autorisations d'engagement sur le budget triennal 2015-2017, puis des crédits de paiement seront disponibles sur le programme au fur et à mesure des besoins, à partir de 2018 ou 2019.

Les ouvertures d'autorisations d'engagement sur le programme, jusqu'à la fin du budget triennal, sont prévues selon l'échéancier suivant :

Année	2015	2016	2017
Besoins en AE (en millions d'euros)	1 412	188	150

Source : projet annuel de performances Économie pour 2015.

(1) Explications méthodologiques : ces chiffres indiquent la couverture en haut débit et en très haut débit des locaux selon l'Observatoire. Les locaux comprennent les logements et les entreprises. L'éligibilité au haut et très haut débit s'apprécie en fonction de la couverture en locaux des technologies ADSL/VDSL, câble et fibre jusqu'à l'abonné (FttH). Les zones très denses couvrent les 106 communes désignées par l'ARCEP (décision n° 2013-1475. Les zones moyennement denses couvrent les 3 600 communes qui font l'objet d'intentions d'investissements FttH des opérateurs sur leurs fonds propres (initiative privée). Les zones peu denses couvrent le reste du territoire où la couverture en très haut débit sera assurée par les collectivités territoriales (initiative publique).

Ces données couvrent l'ensemble des territoires du plan « France Très haut débit ».

Le montant total des autorisations d'engagement devrait s'élever à environ 2,1 milliards d'euros à horizon 2022, correspondant au montant prévisionnel de la part de financement de l'État au plan « France Très haut débit », minoré de la part du financement assuré par le FSN (900 millions d'euros).

Pour 2015, les autorisations d'engagement ouvertes dans le cadre de ce programme s'élèvent donc à 1,412 milliard d'euros, ce qui en fait le plus gros budget d'investissement de l'État dans les territoires et démontre le caractère prioritaire du déploiement du numérique pour le Gouvernement.

L'objectif de performance associé au programme 343 est de « Couvrir intégralement la France en accès très haut débit d'ici 2022 » et celui-ci est mesuré par l'indicateur « Part des logements et locaux professionnels de la zone d'intervention des collectivités territoriales qui seront éligibles au très haut débit d'ici 2022 ».

Au regard des projets des collectivités territoriales ayant déjà reçu un accord de principe de l'État, la prévision de l'indicateur est de 28 % pour 2014. Elle s'élève à 40 % pour 2015. La cible de l'indicateur est fixée à 60 % en 2017.

*

* *

QUATRIÈME PARTIE : LES INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT (PROGRAMME 162)

I. LE PROGRAMME 162 *INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT* EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES

A. LES RÈGLES DE GESTION APPLICABLES AU PROGRAMME

Le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (PITE) a été créé en 2006 à titre expérimental, sur une période de trois ans, pour tester un mode de gestion spécifique destiné à accélérer la réalisation de plans gouvernementaux, qui forment les actions du programme, caractérisés par trois critères :

- un enjeu territorial majeur ;
- une coordination entre une pluralité d'acteurs ;
- et une nécessaire rapidité d'action (pour des raisons de santé publique ou de risque de pénalités financières liées à un contentieux avec l'Union européenne).

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

Ce programme met à la disposition des acteurs locaux de l'État une enveloppe budgétaire unique « fongibilisée » en provenance de programmes multiples, contributeurs aux différentes actions. La fongibilité au sens du PITE permet ainsi de bénéficier à la fois d'une souplesse dans la gestion de l'enveloppe budgétaire dédiée à chaque action et d'une réactivité accrue pour ajuster en cours d'année l'affectation des crédits aux priorités opérationnelles et à l'avancée des différentes mesures. Bien que variable d'un exercice et d'une action à l'autre, la fongibilité des crédits s'élève en moyenne entre 20 et 25 % des crédits chaque année, ce qui témoigne de la pertinence du PITE pour conduire ce type d'action.

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

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

B. L'ÉVOLUTION DE SA COMPOSITION

Initialement composé de sept actions entre 2006 et 2008, le périmètre du PITE a été réduit à quatre sur la période 2009-2012 : trois ont été poursuivies (les actions 2 *Eau-Agriculture en Bretagne*, 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse* et 6 *Plan gouvernemental sur le Marais poitevin*) et une quatrième a été introduite (l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*). Sur la période du budget triennal 2013-2015, ces quatre actions ont été reconduites.

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

L'action 6 *Plan gouvernemental pour le Marais poitevin* a été reconduite sur la période 2015-2017 autour de 3 axes principaux visant à améliorer et coordonner la gestion de la ressource en eau, favoriser une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du Marais et enfin préserver les milieux naturels et valoriser de façon durable le territoire et le patrimoine du Marais.

Concernant l'action 8 *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. Les deux premiers plans (2008-2010 et 2011-2013) ont permis d'apporter de nombreuses connaissances sur l'impact sanitaire du chlordécone et sur les caractéristiques de l'exposition des populations. Le troisième plan d'action vise d'une part à poursuivre les actions engagées pour protéger la population (recherche et surveillance des denrées) et d'autre part, à accompagner les professionnels touchés par cette pollution et à rechercher la possibilité de créer les conditions d'une amélioration de la qualité de vie des populations concernées sur les plans économique, sanitaire, social et culturel.

Le troisième plan a été officiellement validé lors d'une réunion interministérielle le 25 juillet 2014. Initialement prévu sur la période 2014-2016, il a été décidé de prévoir la réalisation de ce plan sur une temporalité 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 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.

Ce recensement des actions potentielles se fait à partir d'une grille d'analyse comportant sept critères ⁽¹⁾. Ainsi, l'action doit :

- être à forte dominante interministérielle ;

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

– présenter un enjeu particulier, voire exceptionnel (qui légitime le recours à une programmation et une exécution budgétaires hors du droit commun) ;

– être interrégionale et/ou interdépartementale, ce qui la rend complexe à mettre en œuvre car elle nécessite une coordination unique forte portée par un préfet de région ;

– avoir une qualité de gouvernance des crédits qui nécessite et justifie la mobilisation d'un ensemble de ministères et du préfet de région en direct ;

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

– être lisiblement jalonnée dans le temps ;

– avoir une masse critique budgétaire d'au minimum 10 millions d'euros sur trois ans.

L'appel à projets lancé en 2012 avait abouti 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. Au regard de la création d'un « Fonds bois » et de la multiplication des actions au niveau national sur ce sujet, ce projet de création d'action au PITE n'a finalement pas abouti.

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 en vue d'une inscription au 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 budget triennal 2015-2017 du programme 162. Elle est actuellement en cours d'examen.

C. LA PERFORMANCE

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

Comme le prévoit la charte de gestion, le dispositif de performance est bâti à partir d'un objectif et d'un indicateur fixés pour chaque action. Les quatre objectifs correspondant aux quatre actions du programme sont maintenus en 2015.

Toutefois, dans le cadre du projet annuel de performances pour 2015, l'indicateur « *Pourcentage de stations de mesure dépassant 50mg/L en nitrates* » relatif à l'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* a été supprimé dans un objectif de simplification, dans la mesure où cet indicateur avait atteint un niveau

satisfaisant. Le second indicateur « *Concentration moyenne en nitrates des cours d'eau des baies du plan algues vertes* », relatif à la même action, a été modifié pour une plus grande lisibilité.

L'indicateur 3.1 « *Évolution de la surface des prairies dans la zone du Marais poitevin par rapport à celle constatée dans les départements couvrant la zone* » relatif à l'action 6 *Plan gouvernemental pour le Marais poitevin* a lui aussi été modifié afin de retracer plus directement l'efficacité de l'action. Il présente désormais l'évolution de la surface des prairies dans la zone du Marais poitevin par rapport à celle de la surface des prairies des trois départements couvrant la zone, complété d'un sous-indicateur présentant la proportion de prairies protégées par le biais d'une contractualisation au titre de mesures agro-environnementales.

Les résultats sont synthétisés dans le tableau suivant.

RÉSULTATS OBTENUS POUR CHAQUE ACTION DU PROGRAMME EN 2013

<i>Actions</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>Performance</i>
2 Eau-Agriculture en Bretagne	1.1 Concentration moyenne en nitrates des cours d'eau des baies du plan algues vertes (nouveau)	Changement d'indicateur
4 PEI Corse	2.1 Pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants	Net rattrapage par rapport à 2012 (74 % en 2013, contre 48 % en 2012)
6 Marais poitevin	3.1 Évolution de la surface des prairies dans la zone du Marais poitevin par rapport à celle constatée dans les départements couvrant la zone	Changement d'indicateur
	3.2 Pourcentage de prairies dans la zone du Marais poitevin protégées par le biais d'une contractualisation au titre de mesures agro-environnementales	
8 Plan chlordécone	4.1 Taux de non-conformité des analyses réalisées dans le cadre des plans de surveillance des denrées végétales / animales d'origine terrestre / halieutiques	Les résultats obtenus sur le volet « halieutique » sont moins satisfaisants que sur les deux autres volets observés (denrées d'origine animale et denrées végétales).

Source : projet annuel de performances pour 2015.

D. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

En 2015, le PITE est doté de 30,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (36,8 en 2014) et de 33,7 millions d'euros en crédits de paiement (38 en 2014). Par ailleurs, l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse* doit bénéficier d'une contribution par voie de fonds de concours de l'Agence de financements des infrastructures de transport de France (AFITF) de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros en crédits de paiement.

Ainsi, toutes sources de financement confondues, les autorisations d'engagement atteignent 50,2 millions d'euros (soit une diminution de 25 % par rapport à 2014) et les crédits de paiement 43,7 millions d'euros (soit une diminution de 31 %).

L'évolution des crédits par action entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2014 et les crédits présentés dans le projet annuel de performances pour 2015 est retracée dans les deux tableaux suivants.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

AE	LFI 2014	PAP 2015	PAP 2015/LFI 2014	PAP 2015/LFI 2014
Action 2	7 341 830	7 171 830	- 170 000	- 2,3 %
Action 4	22 052 920	16 344 550	- 5 708 370	- 25,9 %
Action 6	4 741 363	4 010 000	- 731 363	- 15,4 %
Action 8	2 692 182	2 626 560	- 65 622	- 2,4 %
Total	36 828 295	30 152 940	- 6 675 355	- 18,1 %

CP	LFI 2014	PAP 2015	PAP 2015/LFI 2014	PAP 2015/LFI 2014
Action 2	7 192 220	8 241 188	1 048 968	14,6 %
Action 4	23 053 056	19 105 053	- 3 948 003	- 17,1 %
Action 6	5 091 130	3 710 000	- 1 381 130	- 27,1 %
Action 8	2 692 869	2 626 560	- 66 309	- 2,5 %
Total	38 029 275	33 682 801	- 4 346 474	- 11,4 %

Source : projet annuel de performances pour 2015.

En 2015, on constate plusieurs variations significatives par rapport au budget pour 2014.

Les crédits de l'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* diminuent de 2,3 % en AE et augmentent de 14,6 % en CP. Cette variation est principalement due au plan « Algues vertes » dont la mise en place, dans le cadre de l'élaboration des chartes de territoire, a pris du retard, entraînant un décalage de l'échéancier de paiement.

Concernant l'action 4, tous les crédits relatifs à la mise en œuvre du « Plan exceptionnel d'investissements Corse » correspondent à des crédits d'intervention, permettant le cofinancement des opérations conduites par les collectivités territoriales dans le cadre des deux premières conventions d'application du plan. Les crédits relevant de cette action sont en baisse pour 2015 de 25,9 % en AE et de 17,1 % en CP par rapport à la LFI 2014. Cette baisse est le résultat d'un étalement de la dépense sur deux années supplémentaires, sans modification du montant prévisionnel global du plan.

S'agissant de l'action 6 *Plan gouvernemental pour le Marais poitevin*, les crédits prévus pour 2015 sont en baisse de 15,4 % en AE et de 27,1 % en CP par rapport à la LFI 2014. Cette diminution traduit l'évolution des priorités et des actions à mener dans la mise en œuvre de ce plan, dont un certain nombre d'objectifs ont été atteints depuis le début de sa mise en œuvre en 2003.

Enfin, pour ce qui concerne l'action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe*, on constate une baisse d'environ 2,5 % en AE et en CP qui contribue à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

II. LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES ACTIONS

A. LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE

L'action 2 *Eau et Agriculture en Bretagne* est le support de mesures mises en œuvre pour améliorer la qualité de l'eau en Bretagne. Pour 2015, les crédits prévus pour son financement s'élèvent à 7,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,2 millions d'euros en crédits de paiement (soit 23,8 % des crédits du programme).

Elle a pour but l'amélioration de la qualité de l'eau par l'incitation des agriculteurs et autres acteurs économiques à limiter les atteintes à l'environnement et à respecter les normes nationales et européennes. La reconquête de la qualité des eaux est, en effet, un objectif prioritaire de la région, pour lequel des politiques renforcées ont été adoptées, notamment dans le but d'atteindre le « bon état des eaux » exigé par la directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000.

L'année 2010 avait été marquée par deux événements principaux dans la mise en œuvre de cette action avec, d'une part, la fin du contentieux entre la France et la Commission européenne sur la teneur en nitrates d'un certain nombre de points de captage d'eau potable et, d'autre part, l'intégration du plan de lutte contre les algues vertes ⁽¹⁾.

Ainsi, cette action s'articule désormais autour de quatre axes :

– axe 1 : inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement ;

– axe 2 : mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer des solutions correctives par l'action réglementaire ;

– axe 3 : améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme ;

– axe 4 : lutter contre la prolifération des algues vertes en application du plan « Algues vertes ».

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

C'est ce dernier axe qui mobilise la majorité des crédits de l'action (65 % en AE et 70 % en CP). Une partie des crédits consacrés à cet axe relève de dépenses de fonctionnement. Il s'agit des prélèvements et analyses de reliquats d'azote dans le réseau de fermes expérimentales et dans les exploitations des bassins versants concernés par le plan.

Une autre partie relève de dépenses d'intervention. Un appel à projets a été lancé en 2010 et 2011 pour encourager une évolution des systèmes de production vers des systèmes adaptés aux enjeux locaux de réduction des flux de nitrates dans les huit baies concernées. Les actions financées par le PITE visent donc 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. La phase de mise en œuvre opérationnelle du volet préventif du plan est désormais engagée pour l'ensemble des huit baies.

Enfin, le soutien apporté aux communes pour le ramassage et le transport des algues vertes échouées sera reconduit en 2015 au titre du volet curatif du plan (enveloppe de 700 000 euros).

B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE

Le programme exceptionnel d'investissements (PEI) est un programme d'une durée de quinze ans, institué par l'article 53 de la loi n° 2002-1992 du 22 janvier 2002 relative à la Corse (article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales), dont la finalité est d'aider la collectivité territoriale à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et à résorber son déficit en équipements et services collectifs.

Par convention-cadre signée le 22 avril 2002, l'État et la collectivité territoriale de Corse ont fixé les grandes orientations et les masses financières du plan dont le montant global s'établit à 1,94 milliard d'euros.

La première convention d'application, qui a porté sur la période 2002-2006, a permis la programmation de 481,2 millions d'euros d'investissements en coût total, pour un financement par l'État de 291 millions d'euros. À fin 2013, 81 % des investissements sont payés (78 % fin 2012).

La deuxième convention d'application, signée le 4 mai 2007 pour la période 2007-2013, prévoit un montant total d'investissements révisé à 922 millions d'euros. À fin 2013, 100 % des crédits ont été programmés au titre de cette convention, pour un financement de l'État de 545,5 millions d'euros et des paiements réalisés à hauteur de 264,6 millions d'euros (204 fin 2012).

Une dernière convention d'application, couvrant la période de programmation 2014-2016, a été signée le 4 juin 2013 pour un montant de 536 millions d'euros. Cette convention prévoit la possibilité de programmer les opérations du plan jusqu'au 31 décembre 2016, fixe une date de fin d'engagement au 31 décembre 2018, et une fin des paiements au 31 décembre 2022.

On notera que le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République, actuellement en cours de discussion au Sénat, prévoit dans son article 10, consacré à la Corse, de modifier l'article L. 4425-9 du CGCT qui fixe la durée initiale du PEI à quinze ans afin de la porter à dix-sept ans. La date limite de programmation passerait ainsi de 2016 à 2018. En conséquence, la date limite d'engagement serait portée de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024.

En 2015, avec 16,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 19,1 millions d'euros de crédits de paiement, l'action 4 reste l'action principale du PITE (54,2 % des crédits du programme). Cette année, la priorité porte sur la mise à niveau des réseaux et équipements collectifs, en ce qui concerne notamment l'approvisionnement en eau, la lutte contre les inondations et le développement des nouvelles technologies.

C. LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN

Le Marais poitevin représente en superficie la deuxième zone humide française après la Camargue et le premier des marais littoraux de l'Ouest. Situé sur deux régions (Poitou-Charentes et Pays de la Loire) et trois départements (Vendée, Charente-Maritime et Deux-Sèvres), il couvre 100 000 hectares, un espace où vivent près de 100 000 habitants.

Le plan d'action décidé par le Gouvernement en juin 2002 doit permettre de préserver les habitats de ce territoire, de préserver les prairies naturelles et de restaurer ses fonctions de zone humide d'intérêt international en raison de son emplacement sur la route des migrations de l'avifaune.

Ce plan a également pour objectifs de mettre en œuvre les engagements de la France auprès de la Commission européenne dans le cadre du contentieux relatif à la directive « Oiseaux » et aux zones de protection spéciale, de la directive-cadre sur l'eau, ainsi que de reconquérir le label de Parc naturel régional (PNR) perdu en 1997.

L'Établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais poitevin (EPMP), dont le décret constitutif a été publié le 29 juillet 2011, a été créé en application de l'article 158 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II »). Il bénéficie d'une subvention globale versée par le programme lui permettant d'assurer les

missions relevant du plan Marais poitevin qu'il est chargé de mettre en œuvre, en complément d'une dotation versée par le ministère de l'Écologie (programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*).

En mai 2014, le parc a reconquis son label de Parc naturel régional et il travaille aujourd'hui en totale complémentarité avec l'EPMP sur les sujets environnementaux et hydrauliques. Le fait que le Parc ait reconquis ce label a été anticipé dans la demande de financement pour la période 2015-2017. Ainsi, les actions sont regroupées sous trois axes d'intervention, au lieu de quatre précédemment, ce qui doit entraîner une économie de programmation de 3 millions d'euros sur trois ans.

Pour 2015, les crédits de cette action s'élèvent à 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,7 millions d'euros en crédits de paiement (13,3 % des crédits du programme). Ils seront consacrés à :

- favoriser une agriculture durable, respectueuse de l'environnement spécifique du Marais,
- préserver les milieux naturels et valoriser le territoire et le patrimoine du Marais,
- et améliorer la gestion de l'eau.

D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET EN GUADELOUPE

Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé en Martinique et en Guadeloupe de 1973 à 1993 pour lutter contre le charançon du bananier ⁽¹⁾. Cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages.

Les risques liés à cette contamination constituent un enjeu sanitaire, environnemental, agricole, économique et social inscrit comme l'une des priorités du plan national « Santé-environnement » (PNSE) adopté en juin 2004.

La lutte contre la contamination des sols et des eaux par le chlordécone a fait l'objet d'un premier plan d'action spécifique pour la période 2008-2010, reconduit sur 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.

L'année 2014 a permis de finaliser le troisième plan. Alors que les deux premiers plans d'action ont permis d'améliorer les connaissances sur l'impact sanitaire du chlordécone, le troisième, pleinement mis en œuvre à partir

(1) Pour connaître l'historique du problème, on peut se reporter au rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques présenté par M. Jean-Yves Le Déaut et Mme Catherine Procaccia, n° 1778, juin 2009.

de 2015, visera non seulement à poursuivre les actions engagées pour protéger la population et à accompagner les professionnels fortement concernés, mais également à créer les conditions d'un développement durable de la qualité de vie sur le plan économique, sanitaire, social et culturel.

2014 s'avère donc une année de transition entre les deuxième et troisième plans, ce dernier ayant été validé officiellement le 25 juillet 2014 pour la période 2014-2020.

Les crédits consacrés à cette action s'élèvent à 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement et représentent 8,7 % des crédits du programme.

Un rapport thématique de la Cour des Comptes sur la santé dans les outre-mer ⁽¹⁾ a montré la nécessité de poursuivre et d'approfondir les actions de l'État dans ce domaine face à des « *difficultés sanitaires persistantes* » aux Antilles, aggravées par des risques environnementaux tels que ceux liés à l'utilisation du chlordécone.

*
* *

(1) Voir le rapport de la Cour des Comptes « La santé dans les outre-mer : une responsabilité de la République », juin 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

Après les auditions de Mme Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, M. Patrick Kanner, ministre de la Ville, de la jeunesse et des sports, et Mme Myriam El Khomri, secrétaire d'État chargée de la Politique de la ville (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2014 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Politique des territoires.

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

*

* *

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

(par ordre chronologique)

Secrétariat d'État chargé du numérique

- Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État
- M. Louis Lepioufle, chef de cabinet adjoint
- M. Christian Guénod, conseiller

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

- Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, commissaire générale
- M. Marc-Étienne Pinauld, directeur du développement des capacités des territoires
- M. Guillaume Chaffardon, responsable du Bureau de la programmation et des affaires financières
- Mme Amélie Durozoy, cheffe de cabinet

Ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

- Mme Sylvia Pinel, ministre
- M. Claude Fleutiaux, directeur-adjoint de cabinet
- M. Maximilien Mézard, chef-adjoint de cabinet, conseiller parlementaire
- M. Noam Léandri, conseiller budgétaire et social
- Mme Aline Creignou, conseillère technique « Égalité des territoires, ruralité et Grand Paris »