

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 20

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT DES AIDES AUX  
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

*Rapporteuse spéciale : Mme Frédérique ESPAGNAC*

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guéné, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38**

**Sénat : 147 (2012-2013)**



## SOMMAIRE

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » EN 2013 .....</b>	<b>10</b>
A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ .....	10
1. Une architecture interministérielle à deux programmes.....	10
2. Une cohérence interne encore incertaine .....	10
B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL : 304,6 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 322 MILLIONS D'EUROS EN CP.....	11
1. Des crédits en baisse notable par rapport à 2012 (- 7,63 % en AE et - 4,33 % en CP) .....	11
2. Une programmation pluriannuelle respectée .....	13
3. Un déséquilibre entre deux programmes retraçant essentiellement des dépenses d'intervention.....	13
C. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS .....	15
1. Un recours important aux fonds de concours (30,25 millions d'euros en AE et 25,25 millions d'euros en CP) .....	15
2. Des dépenses fiscales associées au programme 112 et supérieures aux crédits de la mission (440 millions d'euros au moins.....)	15
<b>II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA     POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ».....</b>	<b>18</b>
A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2012.....	18
1. Un programme qui retrace les moyens de la DATAR .....	18
2. Un découpage en trois actions .....	20
3. La relative stabilité du dispositif de mesure de la performance.....	21
B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2013 .....	22
1. Un total de 263 millions d'euros en AE et de 281 millions d'euros en CP .....	22
2. Des fonds de concours attendus à hauteur de 250 000 euros en provenance de l'Union européenne.....	24
3. Des dépenses fiscales importantes et insuffisamment évaluées .....	24
4. Les dépenses de fonctionnement et de personnel.....	24
C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2013 .....	25
1. L'action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (104,3 millions d'euros en AE, 114,7 millions d'euros en CP).....	25
a) La prime d'aménagement du territoire .....	25
b) La légère baisse de la subvention à l'AFII.....	27
c) Le financement des engagements dans le cadre des CPER.....	27
d) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER.....	28
(1) Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées .....	28
(2) Les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises » .....	32
(3) Les contrats de site et assimilés.....	36
2. L'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires » (133,5 millions d'euros en AE, 140,5 millions d'euros en CP).....	37
a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER .....	37
(1) Les pôles d'excellence rurale et le plan d'action en faveur des territoires ruraux.....	37
(2) Les autres politiques .....	43
b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER.....	43

<b>III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »</b> .....	44
A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2012.....	44
1. Un programme « sui generis » .....	44
2. Un programme composé de quatre actions depuis 2009.....	45
3. Une mesure de la performance toujours insuffisante.....	46
B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2013 .....	47
1. Des crédits (41 millions d'euros en AE et en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse .....	47
a) La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (11,4 millions d'euros en AE, 9,94 millions d'euros en CP).....	48
b) Des moyens en évolution contrastée pour les investissements en Corse (22 millions d'euros en AE, 23 millions d'euros en CP).....	51
c) L'action en faveur du marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE, 5,1 millions d'euros en CP) .....	52
d) La poursuite de la mise en œuvre du « plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe (2,9 millions d'euros en AE et en CP).....	53
2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur des investissements en Corse (25 millions d'euros en CP) .....	54
3. Les perspectives d'évolution du programme .....	54
a) L'abandon du plan pour le marais poitevin.....	54
b) De nouvelles actions ?.....	54
<b>IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)</b> .....	<b>55</b>
A. UNE MISSION NOUVELLE POUR UN DISPOSITIF ANCIEN.....	56
1. Les origines du FACÉ.....	56
a) Sa création en 1936 .....	56
b) Un système de financement des travaux d'électrification rurale.....	56
c) Les règles de fonctionnement des aides du FACÉ.....	57
2. La réforme conduite en 2012.....	59
a) L'absence de comptabilité publique et le risque de gestion de fait .....	60
b) L'absence de contrôle parlementaire et de respect du droit budgétaire .....	60
c) La réflexion conduite par le Gouvernement.....	61
B. 2012 : EXERCICE DE TRANSITION DIFFICILE .....	63
1. Les difficultés à stabiliser le dispositif dans un cadre nouveau .....	63
a) La recherche d'une continuité dans la gestion .....	63
b) Les ajustements réglementaires.....	63
(1) Le premier décret concerne le nouveau conseil.....	63
(2) Le retard pris dans l'adoption du second décret .....	64
(3) Le contenu du second décret.....	64
2. Les difficultés rencontrées pour le paiement des aides.....	65
a) L'impossibilité technique de percevoir les recettes.....	66
b) L'absence d'AE pour les programmes antérieurs à 2012 .....	66
c) La question des pièces justificatives des demandes de paiement .....	67
d) La lettre des ministres en date du 5 septembre 2012 .....	68
3. Les projets soutenus en 2012 par les deux programmes du compte .....	69
a) L'architecture du CAS-FACÉ .....	69
b) Les priorités d'action en matière d'électrification rurale.....	70
c) La question du calcul des aides .....	73
4. Les recettes et la trésorerie du FACÉ.....	73
a) La situation financière au 1 <sup>er</sup> janvier 2012.....	73
b) Le produit de la contribution affectée au compte.....	74
c) La trésorerie à la fin de l'année 2012 .....	75

C. LES PERSPECTIVES DU COMPTE EN 2013 .....	77
1. <i>Des recettes évaluées à 376,4 millions d'euros en 2013</i> .....	77
a) Les taux de la contribution.....	77
b) Le lien entre les recettes et le niveau des dépenses.....	77
c) La question du versement des contributions .....	78
2. <i>Les scénarios possibles en 2013</i> .....	78
a) Les quatre pistes identifiées par le Gouvernement.....	78
b) La nécessité de préciser la notion de communes rurales et de procéder à certains ajustements .....	81
c) La question de la mutualisation.....	83
3. <i>Le dispositif de suivi de la performance du CAS</i> .....	83
a) Le programme 793 « Électrification rurale » .....	84
b) Le programme 794 destiné aux zones non interconnectées .....	84
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>87</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>89</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE 2 - LETTRE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DU BUDGET À NOTRE COLLÈGUE XAVIER PINTAT, PRÉSIDENT DE LA FNCCR .....</b>	<b>99</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

• **La mission « Politique des territoires »**, qui a pour objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux dans une perspective de développement solidaire et équilibré, conserve en 2013 un périmètre interministériel stable par rapport à la LFI pour 2012 ainsi qu'une organisation inchangée pour ses deux programmes. Elle constitue dans le présent projet de loi de finances, par le volume de ses crédits, la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance : **304,6 millions d'euros en AE et 322 millions d'euros en CP**. L'Assemblée nationale a, de plus, adopté un amendement du Gouvernement **minorant de 1,1 million d'euros en AE et en CP** les crédits de la mission.

Cette mission se trouve, néanmoins, au cœur de **la politique « transversale » de l'aménagement du territoire**, laquelle doit représenter au total, en 2013, **5 milliards d'euros**.

La mission « Politique des territoires » est placée en 2013 sous le signe de la **continuité avec les actions menées antérieurement, en dépit de la baisse de ses crédits par rapport à 2012 (- 7,63 % en AE et - 4,33 % en CP, avant le vote de l'Assemblée nationale)**.

• Le principal **programme** de la mission, intitulé « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » (PICPAT), retrace les moyens mis à la disposition de la DATAR, qui a repris en 2010 son ancienne appellation, remplaçant ainsi la DIACT. Les crédits demandés à ce titre pour 2013 s'élèvent à **263,31 millions d'euros en AE et 280,75 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 6,9 % et de 6,56 % par rapport à la LFI pour 2012**. Ils visent à financer des dispositifs aussi divers que les contrats Etat-régions, la prime d'aménagement du territoire, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, les pôles de compétitivité, les grappes d'entreprises, les pôles d'excellence rurale... Favorable à ces mesures dans leur principe, votre rapporteure spéciale appelle cependant à **une évaluation renforcée de ces politiques**.

L'effort de **désendettement** du programme, qui concernait surtout le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), continue de porter ses fruits puisque sa situation reste saine. Dans ce contexte, votre rapporteure spéciale attire l'attention sur la **nécessité de conserver pour les prochains exercices un équilibre dans la répartition entre les AE et les CP du programme en vue de garantir sa soutenabilité** et de ne pas reproduire les tensions observées entre 2003 et 2009.

• **Vingt-sept dépenses fiscales** sont rattachées au PICPAT pour un montant total de **440 millions d'euros**, soit un montant supérieur aux crédits de la mission. Votre rapporteure spéciale s'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume. Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces **dispositifs, jugés quasi systématiquement inefficaces** : sur les 21 mesures de la mission évaluées, 18 ont le score le plus faible (zéro). Déjà, en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* ». Ces dépenses doivent faire l'objet d'une évaluation rigoureuse de leurs performances. Une remise à plat de ces mesures semble même à terme inévitable, alors que la **tendance au « saupoudrage » en ce domaine est inacceptable**.

• Le **programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE)**, dérogoire au « droit commun » du budget général, a été recomposé en 2009 sous la forme de quatre actions, correspondant à quatre plans interministériels de portée régionale. Elles concernent respectivement la qualité de l'eau en Bretagne, le plan d'investissements en Corse, l'écologie du marais poitevin et la présence de chlordécone en Guadeloupe et en Martinique. Globalement, ces actions doivent bénéficier en 2013 de **41 millions d'euros en AE (- 12 % par rapport à 2012)** et en CP **(+ 13,9 % par rapport à 2012)**, la majorité de ces crédits se trouvant affectée à l'action relative à la Corse. Cette dernière action, en outre, sera une nouvelle fois abondée par des **fonds de concours**, à hauteur de **30 millions d'euros en AE** et **25 millions d'euros en CP**, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Votre rapporteure spéciale déplore que la **mesure de la performance du programme reste insuffisante** et juge nécessaire d'**accroître globalement l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire, au-delà même de la présente mission**, dans une démarche de **solidarité accrue entre les territoires et de recherche d'une plus grande cohérence**.

• Les recettes du **compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »** sont évaluées à **376,4 millions d'euros en 2013**. Les problèmes de paiement rencontrés en 2012 ne doivent plus se reproduire. Les actions de **renforcement** et de **sécurisation** doivent demeurer **l'axe prioritaire des missions du FACÉ**.

**La transparence dans les critères d'attribution des aides pour l'électrification rurale** doit être renforcée afin d'écartier le risque d'une logique d'abonnement de la part des bénéficiaires. Le mécanisme de **répartition des charges et des produits entre les communes rurales et les communes urbaines** doit rester identique, l'évolution de la ruralité invite à modifier les **critères de classement des communes**. Alors que le taux d'aide est aujourd'hui uniforme, une réflexion est à engager sur la **variation des taux d'aide** selon les collectivités et la nature des travaux. **La mutualisation des infrastructures** est souhaitable mais **elle ne doit pas conduire à réduire indirectement les aides destinées aux travaux d'électrification rurale**.



*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au **10 octobre 2012**.*

*A cette date, votre rapporteure spéciale avait reçu **l'ensemble des réponses pour le programme 162** (PITE, suivi par le ministère de l'intérieur) mais **aucune pour le programme 112** (PICPAT, suivi par le ministère de l'égalité des territoires et du logement), ce qui ne représentait au total que **24 % de l'ensemble des réponses attendues pour les deux programmes dont se compose la mission « Politique des territoires »**.*

*Les réponses manquantes ont toutefois été progressivement adressées à votre rapporteure spéciale au cours des jours suivants le 10 octobre.*

*S'agissant du **compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACE)**, le **taux de réponses à la date limite était de 100 %**. Votre rapporteure spéciale se félicite de l'effort fourni par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, dans la mesure où il s'agissait du premier questionnaire parlementaire adressé concernant ce compte.*

*A la même date, le document de politique transversale (DPT) «aménagement du territoire » annexé au présent projet de loi de finances n'était toujours pas diffusé.*

## I. LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » EN 2013

### A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ

#### 1. Une architecture interministérielle à deux programmes

Depuis la LFI pour 2008, la mission « Politique des territoires » comprend **deux programmes** tout en ayant conservé la dimension **interministérielle** qui est la sienne depuis l'origine :

- d'une part, le programme 112, « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » (PICPAT), qui retrace le budget et les politiques conduites par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), et qui est désormais piloté par le ministère de l'égalité des territoires et du logement ;

- d'autre part, le programme 162, « **Interventions territoriales de l'Etat** » (PITE), dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, est assuré par le ministère chargé de l'intérieur.

En 2013, **le présent projet de loi de finances conserve la même organisation**, de même que le découpage de chaque programme en actions – trois pour le PICPAT et quatre pour le PITE.

#### 2. Une cohérence interne encore incertaine

L'organisation de la mission « Politique des territoires » autour des deux programmes précités, tournés vers l'aménagement du territoire, a permis de favoriser la **cohérence** interne qui, avant 2008, lui faisait défaut. Deux éléments, cependant, relativisent cette appréciation.

En premier lieu, le **PITE** bénéficie d'un **régime dérogatoire** par rapport aux autres programmes du budget général (*cf. infra*, III). Il rassemble des **actions de portée régionale<sup>1</sup> correspondant à des plans interministériels**, indépendantes les unes à l'égard des autres<sup>2</sup>. De plus, **les dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

En second lieu, l'objet de la mission, et notamment le programme 112, place celle-ci **au cœur de la politique d'aménagement du territoire. Cependant, les actions de l'Etat participant à cette politique<sup>3</sup>**, naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, **excèdent de loin son périmètre**.

---

<sup>1</sup> L'élaboration du programme est elle-même déconcentrée, à l'initiative des préfets de région.

<sup>2</sup> Le « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, notamment l'article 7 de la LOLF, définit un programme comme regroupant « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ».

<sup>3</sup> Le document de politique transversale (DPT) annexé au PLF définit le PICPAT comme le « programme chef de file de la politique transversale d'aménagement du territoire ».

**Chaque année, en effet, 5 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire – soit plus de dix fois les crédits de la mission.** Cette dernière ne regroupe ainsi que 6,5 % de l'ensemble des moyens financiers de la politique nationale d'aménagement du territoire.

### **Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire en 2013**

L'aménagement du territoire, depuis le projet de loi de finances pour 2008, fait l'objet d'un **document de politique transversale (DPT)**, qui a remplacé l'annexe traditionnelle (« jaune » budgétaire). Ce document est élaboré par la DATAR. Le DPT joint au présent projet de loi de finances évalue à **5 milliards d'euros** les crédits qui bénéficieront, en 2013, à l'aménagement du territoire.

Cet effort, au total, est porté par tout ou partie des actions de **33 programmes, relevant de 16 missions**. Les deux programmes de la mission « Politique des territoires » ne représentent en 2012 que 6,5 % de la totalité de ces crédits récapitulés dans le DPT (5,6 % pour le PICPAT). Du point de vue du volume des crédits demandés, sept programmes (contre quatre programmes il y a un an) contribuent à la politique transversale de façon plus importante que le programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (280,7 millions d'euros en CP) :

- au sein de la mission « Outre-mer », les programmes 138, « **Emploi outre-mer** » (pour 1,16 milliard d'euros en CP) et 123, « **Conditions de vie outre-mer** » (pour 623,1 millions d'euros en CP) ;

- dans la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », les programmes 154, « **Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires** » (à hauteur de 1,16 milliard d'euros en CP) et 149 « **Forêt** » (pour 315,4 millions d'euros) ;

- dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le programme 119, « **Concours financiers aux communes et groupements de communes** » (pour 632,7 millions d'euros en CP) ;

- dans la mission « Égalité des territoires, logement et ville », le programme 147 « **Politique de la ville** » (pour 455,7 millions d'euros en CP) ;

- enfin, dans la mission « Travail et emploi », le programme 103 « **Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi** » (à hauteur de 282,4 millions d'euros).

*Source : document de politique transversale « aménagement du territoire », annexé au présent PLF*

## **B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL : 304,6 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 322 MILLIONS D'EUROS EN CP**

### **1. Des crédits en baisse notable par rapport à 2012 (- 7,63 % en AE et - 4,33 % en CP)**

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent projet de loi de finances prévoit des crédits à hauteur de **304,6 millions d'euros en AE** et **322 millions d'euros en CP**, soit moins de **0,1 % du total des crédits demandés pour l'ensemble du budget général** en 2013 (381,198 milliards d'euros en AE et 376,626 milliards d'euros en CP d'après l'article 32 du présent projet de loi de finances). Il convient également de

noter que les **134 ETPT** retracés par cette mission correspondent à **0,007 % du plafond d'emplois de l'Etat** fixé pour 2013 (1 935 321 ETPT selon l'article 36 du projet de loi de finances pour 2012).

Ce faisant, la mission « Politique des territoires » constituera en 2013, comme en 2012, sous l'angle du volume de crédits, **la plus « petite » mission du budget général assortie d'un dispositif de performance**. La mission « Provisions », en effet, seule mission à être aussi faiblement dotée en crédits (478 millions d'euros en AE mais seulement 178 millions d'euros en CP dans le présent projet de loi de finances), ne fait pas l'objet d'un tel dispositif, eu égard à sa vocation particulière.

En termes d'évolution **par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2012** (329,8 millions d'euros en AE et 336,54 millions d'euros en CP), les moyens demandés pour la mission par le présent projet de loi de finances sont **en baisse de 7,63 % pour les AE et de 4,33 % pour les CP**.

La **contraction observée** résulte de la **réduction de certains engagements au sein du PICPAT**, mouvement qui avait déjà été engagé en 2012 et qui conduit donc à demander un **niveau moindre de CP pour 2013**. Toutefois, une telle réduction des moyens de la mission serait **parfaitement soutenable**, d'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale. Les engagements de l'Etat seront ainsi respectés sur les dispositifs mis en œuvre à travers la présente mission. Ainsi, le Gouvernement fait-il, par exemple, valoir à propos des AE relatives aux pôles d'excellence rurale et aux contrats de restructuration de défense que *« les financements prévus sont étalés sur trois ans (...), ce lissage a été effectué sur la programmation triennale 2013/2015 »*. Pour les évolutions constatées sur les crédits de paiement plus spécifiquement, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteure spéciale que la séquence de paiement *« a été revue pour tenir compte de la répartition des AE des contrats de projets 2007-2013, dont les engagements seront prolongés jusqu'en 2015. En conséquence la couverture des CP est redéployée au-delà du triennal, expliquant une part de la réduction du volume de CP en 2013 par rapport à 2012 »*.

La dette exigible du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été résorbée complètement en 2009. Elle devrait être nulle en fin d'année 2012 pour la quatrième année consécutive dans la mesure où le programme disposera de l'intégralité des crédits ouverts en programmation budgétaire initiale. En 2012, comme en 2011 et 2010, le processus d'assainissement auquel a été soumis le PICPAT devrait porter ses fruits : **la dette exigible sur le FNADT, nulle depuis trois ans, ne devrait pas se reconstituer l'année prochaine**. Le volume de crédits de paiement restera en effet supérieur à celui des autorisations d'engagements, ce qui permettra à la DATAR de **poursuivre la politique de résorption de la dette du FNADT menée depuis 2007**. Votre rapporteure spéciale invite le Gouvernement à maintenir cet effort sur l'ensemble de la période 2013-2017.

## Évolution des crédits de la mission « Politique des territoires » entre 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2012	PLF 2013	Variation	LFI 2012	PLF 2013	Variation
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	282,82	263,31	- 6,90 %	300,47	280,75	-6,56 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	46,98	41,33	- 12,03 %	36,06	41,22	+ 14,31 %
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>329,80</b>	<b>304,64</b>	<b>- 7,63 %</b>	<b>336,54</b>	<b>321,97</b>	<b>- 4,33 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2013, avant son examen par l'Assemblée nationale

### 2. Une programmation pluriannuelle respectée

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **320 millions d'euros en 2013, 310 millions d'euros en 2014 et 300 millions d'euros en 2015.**

Pour 2013, les crédits demandés pour la mission sont de 322 millions d'euros, dont 1,5 million au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions ». **Votre rapporteure spéciale observe donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté** : le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe en effet un niveau de crédits équivalent aux plafonds prévus par la programmation pluriannuelle.

### 3. Un déséquilibre entre deux programmes retraçant essentiellement des dépenses d'intervention

Les deux programmes constituant la mission « Politique des territoires » présentent des profils fortement déséquilibrés : **un peu moins de 90 % des crédits de la mission se rattachent au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, qui regroupe les crédits affectés à la DATAR.

En outre, la **totalité des dépenses de personnel** de la mission correspond aux emplois de cette dernière, le PITE ne retraçant pas les dépenses de personnel nécessaires à sa mise en œuvre (*cf. infra*, III).

**Part des programmes dans la mission « Politique des territoires » en 2013**

(en millions d'euros)

Programmes	AE (en euros)	Part des AE de la mission	CP (en euros)	Part des CP de la mission	ETPT	Part des ETPT de la mission
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	263,31	86,43 %	280,75	87,20 %	134	100,00 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	41,33	13,57 %	41,22	12,80 %	-	0,00 %
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>304,64</b>	<b>100,00%</b>	<b>321,97</b>	<b>100,00 %</b>	<b>134</b>	<b>100,00 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2013, avant son examen par l'Assemblée nationale

Les crédits de la mission relèvent des titres 2, 3, 5 et 6, pour les montants et dans les proportions que le tableau ci-après indique (en AE). Les **dépenses d'intervention (titre 6)** constituent la majeure part des dépenses retracées, avec **plus de 90 % des AE**.

**Ventilation par titre des AE de la mission « Politique des territoires » pour 2013**

(en millions d'euros)

Dépenses	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	10,31	16,30	-	236,70	263,31
	3,92 %	6,19 %	0 %	89,89 %	86,43 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	-	2,87	0,015	38,44	41,33
	0 %	4,98 %	0,04 %	94,98 %	13,57 %
<b>Totaux pour la mission</b>	10,31	19,17	0,015	275,14	304,64
	3,39 %	6,29 %	0,005 %	90,32 %	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2013, avant son examen par l'Assemblée nationale

### **C. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS**

#### **1. Un recours important aux fonds de concours (30,25 millions d'euros en AE et 25,25 millions d'euros en CP)**

Le présent projet de loi de finances prévoit, au bénéfice de la mission « Politique des territoires », des **fonds de concours** d'un montant total de **30,25 millions d'euros en AE et 25,25 millions d'euros en CP**.

A l'instar des crédits *stricto sensu*, ces fonds de concours se trouvent répartis de manière inégale entre les deux programmes composant la mission. Cependant, au contraire de ce qu'on observe pour les crédits, **ils bénéficient très majoritairement au PITE** et, en pratique, au **programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse**, comme le montre le tableau suivant.

#### **Fonds de concours attendus pour 2013 en faveur de la mission « Politique des territoires »**

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>FC en AE</b>	<b>FC en CP</b>
112 <b>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b> <i>Action 4 « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	250 000	250 000
162 <b>Interventions territoriales de l'Etat (PITE)</b> <i>Action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »</i>	30 000 000	25 000 000
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>30 250 000</b>	<b>25 250 000</b>

Source : projet de loi de finances pour 2013, avant son examen par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur spécial **s'interroge sur ce procédé de débudgétisation**. Il conduit en effet à recourir à un financement en-dehors du budget de l'Etat, ce qui **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances. Ce procédé a, de plus, pris une **ampleur beaucoup trop importante pour ce qui concerne le PITE**, puisque les fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et qui lui sont destinés sont quasiment du même ordre que le budget du programme lui-même (41,33 millions d'euros en AE et 41,22 millions d'euros en CP).

#### **2. Des dépenses fiscales associées au programme 112 et supérieures aux crédits de la mission (440 millions d'euros au moins...)**

Par ailleurs, il convient de relever qu'aucune dépense fiscale n'est associée au PITE, mais le présent projet de loi de finances estime en revanche

les **dépenses fiscales, dont l'objet principal contribue aux finalités poursuivies par le programme** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », à quelque **440 millions d'euros**, soit un montant supérieur aux crédits de la mission.

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes fiscales, sont, par leur nature même, difficiles à évaluer. Sur ces 421 millions d'euros, **397 millions concernent des impôts d'Etat** (vingt mesures) et **24 millions des impôts locaux** (sept mesures, prises en charges par l'Etat).

Par ailleurs, **treize des trente dépenses fiscales** recensées se rapportent à **la Corse**, soit près de la moitié de l'ensemble, pour un montant global d'au moins **313 millions d'euros, soit plus de 70 % du total**. On trouve parmi elles la première et la troisième des trois plus importantes dépenses fiscales rattachées au programme, du point de vue de leur coût :

- les taux de TVA particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (dépense de 230 millions d'euros attendue pour 2013) ;

- le crédit d'impôt pour investissement en Corse (dépense de 45 millions d'euros estimée en 2013).

La deuxième dépense fiscale en volume correspond à l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les différentes zones prioritaires d'aménagement du territoire (dépense de 100 millions d'euros prévue en 2013).

**Le coût de 440 millions d'euros n'est cependant qu'un simple ordre de grandeur, et ne représente qu'un montant minimal.**

En effet, l'analyse détaillée reste incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné** dans le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de finances : pas moins de onze mesures ne sont pas chiffrées, ou sont estimées à moins de 0,5 million d'euros. Votre rapporteure spéciale s'interroge sur la pertinence d'une telle **tendance au « saupoudrage »** et sur les effets qui peuvent en être attendus.

Plus globalement, elle s'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume**.

Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces **dispositifs, jugés quasi systématiquement inefficaces : sur vingt-et-une mesures évaluées, dix-huit ont le score le plus faible (zéro)**.



Il convient d'observer qu'en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait, déjà, évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* »<sup>1</sup>.

Avant cela, et s'agissant du cas particulier des zones de revitalisation rurale (ZRR), le **rapport interministériel sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR**, avait mis en évidence, en novembre 2009, que le zonage résultant des critères en vigueur ne prenait pas en compte certains territoires en difficulté et qu'il retenait, à l'inverse, certains territoires qui ne rencontrent pas de réelles difficultés<sup>2</sup>. La première des propositions de ce rapport interministériel consistait à recommander **l'adaptation du système d'information fiscal** afin de connaître et de suivre régulièrement le coût des différents dispositifs, le profil des établissements bénéficiaires et la territorialisation des aides.

En dépit de l'existence du rapport Guillaume de 2011, la mise **en place de telles données fait toujours défaut**, alors qu'elles constituent un préalable nécessaire à une évaluation régulière, rendue d'autant plus nécessaire que ces mesures ont un coût considérable.

Votre rapporteure spéciale, avait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, demandé que ces mesures fassent l'objet d'une **évaluation rigoureuse et systématique de leurs performances** : cette demande ne saurait être que réitérée à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances.

A nouveau interrogée sur ce point, la DATAR a, une fois de plus, fait valoir qu'elle n'a **pas la maîtrise de la plupart des dépenses fiscales rattachées au programme 112**, que le lien avec l'aménagement du territoire n'est, pour la majorité des dépenses, pas immédiatement évident et que, dans de telles conditions, elle n'est pas en mesure de commenter leur évolution. Elle a surtout rappelé que **l'inscription au PAP de ces dépenses fiscales relève directement de la direction du budget**. Elle a obtenu gain de cause sur le problème d'imputabilité de certaines dépenses fiscales à son action et a obtenu de la Direction du budget la suppression du rattachement de trois dépenses fiscales. Pour autant, la démarche n'a pas été davantage poursuivie. Votre rapporteure spéciale juge nécessaire de **permettre au responsable du programme d'être plus directement associé au choix de rattachement des dépenses fiscales** et à leurs évaluations en termes de performance.

---

<sup>1</sup> *Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux ». Conformément à l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, le président et le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ont saisi en 2010 le Conseil d'une demande d'étude portant sur les « niches fiscales et sociales applicables aux revenus et bénéfices des entreprises ».*

<sup>2</sup> *Cette évaluation du dispositif des ZRR était prévue par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, mais n'a abouti qu'en novembre 2009. Le rapport qui en est issu affirmait aussi que « le zonage est un instrument utile dans les territoires les moins peuplés, souvent isolés et fragiles économiquement, et que sa définition actuelle est, dans l'ensemble, pertinente. En revanche, les dispositifs d'exonération prévus en faveur de ces zones sont décalés par rapport aux besoins du monde rural ».*

En outre, à la lumière des conclusions du rapport Guillaume, il semble qu'une **remise à plat de ces dépenses soit, à terme, inévitable**, alors que le « saupoudrage » en ce domaine n'est en aucun cas satisfaisant.

## **II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »**

### **A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2012**

#### **1. Un programme qui retrace les moyens de la DATAR**

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), est placé sous la **responsabilité politique du Premier ministre et de la ministre de l'égalité des territoires et du logement**.

La **responsabilité administrative** du programme est confiée au **délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale**, actuellement Emmanuel Berthier<sup>1</sup>.

Conformément à son intitulé<sup>2</sup>, ce programme représente seulement **une part des crédits contribuant à la politique de l'aménagement du territoire**, enjeu « transversal » pour 33 programmes relevant de 16 missions du budget général d'après le DPT annexé au présent projet de loi de finances (*cf. supra*, I). **Pour 2013, la contribution du PICPAT représente 5,6 %** de l'effort global prévu en la matière (5 milliards d'euros), la mission « Politique des territoires » dans son ensemble en concentrant 6,5 %.

Toutefois, le programme 112 s'inscrit bien au cœur même de la politique d'aménagement du territoire, puisqu'il retrace les **moyens mis à la disposition de la DATAR**, qui avait pris temporairement le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2006 à 2010.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteure spéciale a auditionné, le 26 septembre 2012, un représentant de la DATAR. Les noms et fonctions de l'ensemble des personnes auditionnées figurent en annexe du présent rapport.

<sup>2</sup> Le programme 112, initialement dénommé « Aménagement du territoire », a vu son intitulé précisé dans la LFI pour 2008 à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat.

### **L'instabilité du rattachement de la DATAR et ses perspectives d'avenir**

La DATAR, **créée en 1963**, dépendait après la LFI 2003 du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la LFI 2005, elle relevait du ministre de l'équipement et des transports, et plus particulièrement du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire. Le changement de dénomination de la DATAR en DIACT a été décidé par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT, nouvelle forme du CIADT) du 14 octobre 2005. A l'occasion des LFI 2006 et 2007, la DIACT se trouvait rattachée au ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et plus spécifiquement au ministre délégué à l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la LFI pour 2008 et au premier semestre de l'année 2009 encore, la DIACT était à la disposition du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et plus spécialement du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire et du secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale. En 2010, la DIACT a retrouvé l'appellation de DATAR et s'est trouvée rattachée au ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Entre la fin de l'année 2010 et mai 2012, la DATAR a été mise à disposition du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. Et **depuis mai 2012, elle est mise à disposition du ministère de l'égalité des territoires et du logement.**

Votre rapporteure spéciale dénonce cette instabilité qui **fragilise notre ambition en matière d'aménagement du territoire** et laisse à penser qu'il ne s'agirait plus que d'une **politique subsidiaire et marginalisée**. Elle espère que le projet de création, en 2013, d'un **Commissariat général à l'Égalité des territoires** permettra d'insuffler une nouvelle dynamique. Cécile Dufлот, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, a en effet installé, le 10 septembre 2012, une **commission sur les missions et l'organisation de son ministère**. Composée de douze hauts fonctionnaires et présidée par l'inspecteur général des Finances Thierry Wahl, cette commission est chargée d'examiner en particulier l'hypothèse de la création d'un Commissariat général à l'Égalité des territoires. Dans cette perspective, quatre axes de travail ont été définis :

- dresser l'inventaire et faire la synthèse des travaux qui suggèrent une réorientation des politiques d'intervention territoriale de l'Etat ;

- préciser quelles pourraient être les missions de ce futur commissariat en les articulant aux autres missions du ministère, au calendrier des échéances 2014/2020 (politiques de cohésion européenne et nouvelle génération de CPER) et aux politiques stratégiques du Gouvernement (création de la banque publique d'investissement, recentrage des pôles de compétitivité, pratiques agricoles respectueuses de l'environnement...) ;

- faire des recommandations pour une simplification des outils d'un tel commissariat (zonages, directives territoriales d'aménagement, fonds divers, contrats territoriaux ou urbains, politiques de la montagne et du littoral, couverture numérique du territoire, etc.) ;

- examiner le cas échéant les scénarios de regroupement d'organismes et de directions pouvant concourir à la constitution du commissariat dans le cadre de ces objectifs.

Les travaux de la commission ont déjà donné lieu à un **rapport d'étape** rendu en octobre 2012<sup>1</sup>. Un **rapport final** devrait être rendu cet hiver et faire l'objet d'une présentation à l'occasion des **événements organisés en février 2013, pour le cinquantième anniversaire de la DATAR.**

*Source : commission des finances*

---

<sup>1</sup> Ce rapport, qui précise ne pas vouloir anticiper sur les propositions qui seront issues du rapport final, dresse, dans une première partie, un diagnostic sur les inégalités territoriales afin de mieux les comprendre et mesurer, puis, dans une seconde partie, recommande une meilleure connaissance et une amélioration des dispositifs favorisant l'égalité des territoires, notamment en fonction de la « nouvelle géographie prioritaire ».

## 2. Un découpage en trois actions

D'une manière générale, le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » vise au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires. **Le présent projet de loi de finances reconduit pour 2013, sans la modifier, l'organisation actuelle du programme déclinée**, depuis la LFI pour 2008, en **trois actions**. Les deux premières sont caractérisées par le foisonnement des dispositifs qu'elles retracent, la troisième constitue une action de soutien.

L'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », regroupe les moyens mis en œuvre par la DATAR en faveur du développement économique et de la compétitivité internationale des territoires : politique des pôles de compétitivité, accompagnement des mutations économiques et des territoires affectés par le redéploiement des armées, prime d'aménagement du territoire (PAT), financement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme (littoral du Languedoc-Roussillon, projet Euromed)...

L'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », rend compte de politiques visant à assurer la cohésion sociale et territoriale et à favoriser un développement équilibré et durable des territoires. Les moyens du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT<sup>1</sup>) sont mobilisés par ces politiques, qui mettent en œuvre les « **contrats de projets** » **Etat-régions** (CPER). Ceux-ci ont pris la suite, pour la période 2007-2013, des « contrats de plan » de la période 2000-2006.

Par ailleurs, les crédits de l'action 2 sont affectés au financement des **décisions du CIIACT** (ex-CIADT). Celles-ci concernent surtout la **valorisation des atouts des territoires ruraux** en matière de patrimoine, de développement culturel, de tourisme et d'espaces naturels, notamment par les **pôles d'excellence rurale** (PER) et par le **plan d'action en faveur des territoires ruraux** mis en place en 2010. Les décisions du CIIACT portent également sur l'amélioration de l'**égalité d'accès aux services publics et aux technologies de l'information et de la communication** (haut débit, téléphonie mobile), ainsi que sur la **réalisation de projets territoriaux**

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le FNADT est composé de deux sections. La **section générale** comprend notamment le soutien apporté aux différentes structures du réseau de la DATAR, l'assistance technique des programmes européens, et le financement d'engagements pris par le Gouvernement en CIIACT/CIIACT. La **section locale** se trouve elle-même subdivisée en deux parties, l'une contractualisée, l'autre non. La **partie contractualisée** permet de soutenir, exclusivement, des opérations inscrites dans les contrats Etat-régions (contrats de plan, contrats de projets), au sein de contrats de pays, ou dans un cadre intercommunal reconnu par la loi. La **partie non contractualisée** permet d'attribuer des subventions à des projets qui participent, soit de l'accompagnement de restructurations industrielles ponctuelles et localisées, lorsque l'ampleur ou l'impact du sinistre ne justifie pas des décisions de niveau central (contrats de site, mesures territoriales arrêtées en CIIACT/CIIACT), soit de la modernisation et de l'amélioration de services publics locaux.

**interministériels** (Mont Saint-Michel, littoral aquitain, sillons fluviaux de la Garonne et du Rhône, politique des massifs de montagne).

Enfin, l'action 4 (*sic* : ce numéro a été maintenu, malgré la suppression de l'action 3 originelle du programme depuis 2008), « **Instruments de pilotage et d'étude** », correspond aux moyens de fonctionnement de la DIACT (dont ses dépenses de personnel) ainsi qu'à des crédits d'étude (prospective, évaluation...).

### **3. La relative stabilité du dispositif de mesure de la performance**

La performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sera mesurée en 2013 par **trois objectifs et huit indicateurs** au total. Le dispositif arrêté par le PAP 2013 n'est pas totalement **similaire à celui mis en œuvre en 2012**.

En effet, pour faire suite aux recommandations de la Cour des Comptes, la DATAR a formulé cette année des **propositions aux fins de modifier, supprimer ou ajouter de nouveaux indicateurs de performance**.

Ces modifications ou propositions de modification portent sur :

- l'objectif 1 « Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires » : **remplacement de l'indicateur 1-2** « pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours » **par un nouvel indicateur** intitulé : « Montants et taux de réalisation des investissements des entreprises bénéficiaires de la PAT ». Cet indicateur est lui-même subdivisé en deux sous indicateurs qui concernent, d'une part, le montant des investissements réalisés par les entreprises bénéficiaires de la PAT pour un euro de PAT attribué, d'autre part, le taux des investissements effectivement réalisés par les entreprises bénéficiaires de la PAT. L'indicateur abandonné dont la pertinence avait été mise en cause par la Cour des Comptes visait à mesurer l'efficacité de la procédure d'instruction des dossiers PAT. Le nouvel indicateur, validé par la direction du Budget, permet de mesurer à travers ses deux sous-indicateurs, d'une part, l'effet de levier de la prime d'aménagement des territoires sur la réalisation des investissements réalisés par les entreprises primées et, d'autre part, les réalisations en terme d'investissements des entreprises à la fin du programme ;

- l'objectif 2 « Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale » : **l'indicateur 2-3** « Nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale (PER) » **mesurera à partir de 2013 l'impact sur l'emploi porté par la deuxième génération des PER** (précision apportée dans le libellé de l'indicateur) dont les engagements ont débuté en fin d'année 2011 et dont les effets sur l'emploi ne seront quantifiables qu'à partir de l'an prochain ;

- l'objectif 3 « Concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire » : la DATAR a proposé une modification de

l'indicateur 3.2 « Nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'observatoire des territoires ». Cette modification portait d'une part sur le libellé de l'indicateur et par la subdivision de ce dernier en deux sous indicateurs<sup>1</sup>. Cette demande a été **rejetée par la direction du Budget** qui a suggéré d'approfondir le deuxième sous-indicateur, jugé peu précis, et de le représenter à l'occasion du projet de loi de finances pour 2014 ;

- par ailleurs, la DATAR souhaitait également introduire un indicateur portant sur ses crédits de fonctionnement. Les indicateurs transversaux à l'ensemble des ministères dans ce domaine n'étant pas applicables à celle-ci en raison de la taille critique de ses crédits de fonctionnement, elle a présenté un indicateur spécifique visant à évaluer les efforts de la structure en faveur de l'environnement et du développement durable intitulé : « Part des achats et prestations " éco-recyclables " ou à forte valeur ajoutée pour le développement durable réalisée sur les besoins dédiés au fonctionnement de la DATAR ». Cette demande a également été **rejetée par la direction du Budget** au motif que le montant des crédits de fonctionnement était peu important et donc l'effort peu significatif.

Au total, **le dispositif de mesure de la performance du PICPAT reste donc assez stable en 2013 en dépit de ces aménagements.**

## ***B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2013***

### **1. Un total de 263 millions d'euros en AE et de 281 millions d'euros en CP**

Le présent projet de loi de finances dote le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de **263 millions d'euros en AE** et de près de **281 millions d'euros en CP**, soit une **baisse de 6,90 % des AE et de 6,56 % des CP** par rapport à la LFI pour 2012 (282,82 millions d'euros en AE et 300,47 millions d'euros en CP).

Cette répartition des crédits, dans laquelle les CP excèdent de peu les AE, confirme la fin du **processus d'assainissement auquel a été soumis le programme**, avec succès, au cours des dernières années.

---

<sup>1</sup> L'indicateur 3.2 se serait intitulé « Nombre et répartition des fréquentations du site de l'observatoire des territoires », le sous-indicateur 3.2.1 « Nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'observatoire des territoires » et, enfin, le sous-indicateur 3.2.2 « Taux de visite du site de l'observatoire des territoires en France (hors Ile de France) et à l'étranger ».

### Les crédits du PICPAT pour 2013

(en millions d'euros)

Actions	AE	CP	Part des AE du programme	Part des CP du programme
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	104,30	114,70	39,61 %	40,85 %
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	133,50	140,53	50,70 %	50,05 %
4 (sic) « Instruments de pilotage et d'étude »	25,51	25,51	9,69 %	9,09 %
<b>Totaux</b>	<b>263,31</b>	<b>280,74</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2013, avant son examen par l'Assemblée nationale

Il convient ici de rappeler que **les six derniers exercices ont marqué, à cet égard, un « tournant »**. En effet, avec la LFI pour 2007, et pour la première fois depuis 2002, le budget de la DIACT/DATAR comprenait une dotation en CP (400,4 millions d'euros) nettement supérieure à celle des AE (317,4 millions d'euros) – bien que cette situation ait été nuancée, en cours d'exercice, par l'intervention de décrets d'avance. Les LFI pour 2008 et 2009 ont consolidé l'orientation. Le déséquilibre au profit des CP, inversant donc le déséquilibre en faveur des AE qui avait précédé, visait à permettre le **rattrapage de la couverture en paiement des engagements pris sur les exercices antérieurs**, en résorbant la dette exigible de celui-ci, en particulier au titre du FNADT.

La LFI pour 2009 était ainsi revenue à un quasi-équilibre entre AE et CP du programme, tout en maintenant un niveau de CP légèrement moindre que celui des AE, ce qui a conduit à des ajustements en cours d'exercice, à l'instar de l'intervention du plan de relance, qui a doté le PICPAT du montant de CP supplémentaires requis (70 millions d'euros).

Les LFI 2010, 2011 et 2012 ont confirmé cette évolution en faveur d'une juste couverture en paiement des engagements précédents, mais avec des niveaux d'AE supérieurs aux CP. **Cette stratégie de réglage fin a porté ses fruits** : la dette exigible du FNADT a ainsi été fortement réduite en 2009 puis en 2010.

Nulle depuis, l'année 2013 devrait être le troisième exercice satisfaisant cette exigence, comme le font valoir les réponses du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteure spéciale. **Le niveau des CP alloués en 2013 ne devrait donc pas induire de tensions sur le financement du programme.**

Toutefois, votre rapporteure spéciale observe que les prévisions d'engagements sur le PICPAT restent importantes. Aussi elle souhaite attirer

l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de ne pas relâcher l'effort de « soutenabilité » du programme**. Il s'agit d'éviter de renouer avec les tensions de financement et les retards de paiements connus dans la pratique antérieure à 2007.

## **2. Des fonds de concours attendus à hauteur de 250 000 euros en provenance de l'Union européenne**

Le présent projet de loi de finances prévoit, au bénéfice du programme 112, l'affectation de **250 000 euros de fonds de concours**, en AE comme en CP, soit l'équivalent de 0,1 % des crédits demandés pour le programme en 2013. Ces fonds correspondent en totalité à la contribution du **FEDER** (Fonds européen de développement économique et régional).

Ils sont destinés à l'action 4, « Instruments de pilotage et d'étude », au titre des missions de suivi et d'expertise du programme national d'assistance technique.

## **3. Des dépenses fiscales importantes et insuffisamment évaluées**

Votre rapporteure spéciale renvoie ici au développement qu'elle a consacré aux **dépenses fiscales dans le chapitre consacré à la mission**.

## **4. Les dépenses de fonctionnement et de personnel**

Les dépenses de personnel (titre 2) retracées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » – seules dépenses de cette nature de la mission « Politique des territoires » (cf. *supra*, I) – correspondent aux **effectifs rémunérés sur les crédits de la DATAR**.

Le **plafond d'emplois** du programme pour 2013 représente **134 ETPT**, contre 136 en 2012, 146 en 2011, 148 en 2010 et 160 en 2009, soit 0,007 % du plafond d'emplois de l'Etat fixé pour 2012 (1 935 321 ETPT selon l'article 36 du présent projet de loi de finances).

Les dépenses afférentes s'élèvent ainsi, dans le présent projet de loi de finances, à **10,31 millions d'euros** (charges sociales incluses), contre 10,48 millions d'euros en 2012, 10,27 millions d'euros en 2011, 10 millions d'euros en 2010 et 11,6 millions d'euros en 2009.

L'ensemble des **crédits de fonctionnement de la DATAR** s'élèveront, en 2013, à **16,3 millions d'euros en AE comme en CP** (contre 20,38 millions d'euros en 2012 et 20,1 millions d'euros en 2011).



Hors dépenses de personnel, ces crédits (retracés dans l'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme dont les dépenses de personnel) se rapportent (en AE et CP) :

- au **fonctionnement courant**, pour **5,9 millions d'euros**, dont 1,7 million d'euros au titre du loyer budgétaire de l'immeuble domanial occupé par la DATAR ;

- aux dépenses d'**études et évaluation**, pour **3 millions d'euros** ;

- aux dépenses de **communication** avec une enveloppe de **1,2 million d'euros** prévue pour cette ligne en 2011.

L'action 4 est, en outre, dotée de crédits d'intervention à hauteur de **6 millions d'euros** en 2013, ce qui porte le total de l'action à **25,51 millions d'euros en AE et CP**. Ces dépenses d'intervention sont des transferts à des organismes payeurs pour assurer la contrepartie de l'assistance technique des programmes européens.

### ***C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2013***

Se trouvent retracées de manière synthétique, ci-après, les principales politiques qui seront financées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en 2013, dans le cadre de ses **actions 1 et 2<sup>1</sup>**. A cet égard, le présent projet de loi de finances s'inscrit dans une pleine **continuité avec les orientations suivies en 2012**.

#### **1. L'action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (104,3 millions d'euros en AE, 114,7 millions d'euros en CP)**

##### *a) La prime d'aménagement du territoire*

Le financement de la prime d'aménagement du territoire (PAT), outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans les zones prioritaires du territoire, est prévu pour 2012 à hauteur de **39,6 millions d'euros en AE** et **33,6 millions d'euros en CP**, soit un niveau de crédits quasiment identique à celui fixé en LFI pour 2012 (38,2 millions d'euros en AE et 32,6 millions d'euros en CP).

D'après le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de finances, la dotation en AE précitée correspond à la programmation de la tenue de cinq commissions interministérielles d'aide à la localisation d'activité (CIALA), et doit permettre de primer **environ 50 dossiers pour un coût moyen unitaire de 0,8 million d'euros**.

---

<sup>1</sup> L'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme a été présentée ci-avant.

Le nouveau régime communautaire d'aide aux entreprises, en vigueur depuis 2007, a conduit à recentrer la PAT sur les projets aux enjeux les plus significatifs en termes d'emplois et d'investissements. En outre, l'**extension**, depuis le 29 juillet 2009, **du zonage des aides à finalité régionale (AFR) à plusieurs zones concernées par les restructurations de défense** a produit ses effets sur la PAT depuis l'année 2010.

### La prime d'aménagement du territoire

Créée en 1982, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est un **outil en faveur de l'emploi**, sur lequel la Cour des comptes a émis des réserves. Elle prend la forme d'une **subvention d'investissement**, accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation de la CIALA, aux entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont l'activité peut entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Aide d'Etat, la PAT est soumise à une **double réglementation, au plan national et au plan communautaire**. La Commission européenne a engagé en 2005 une réforme, afin de réorienter les aides publiques aux entreprises vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne, qui s'est traduite en mars 2007 en France par l'adoption d'une nouvelle carte des aides à finalité régionale (AFR) pour la période 2007-2013. Cette carte définit les régions qui peuvent bénéficier d'aides d'Etat régionales à l'investissement en faveur des grandes entreprises, et fixe le plafond des aides autorisées dans ces régions. Ces aides sont délimitées par deux zonages :

- le premier zonage autorise les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. Ces régions sont caractérisées par un PIB par habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne communautaire. En France, ces aides sont attribuées aux **départements d'outre-mer**, éligibles intégralement. Ils peuvent recevoir le taux d'aide maximal (entre 50 % et 70 % selon la taille de l'entreprise) ;

- le second zonage autorise les aides destinées à promouvoir le développement économique des régions d'un Etat membre qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale. La nouvelle réglementation impose à la France une baisse de 55 % de la population couverte par rapport à la période 2000-2006, réduisant à 15,5 % la population éligible contre 34 % précédemment.

Le CIIAT de mars 2006 a décidé, en outre, de mettre en place au niveau national une « **réserve** » **de population**, utilisable pour classer en zone d'AFR les territoires qui seraient victimes de mutations économiques dans l'avenir. La carte nationale des zones d'AFR adoptée comporte donc une « réserve » nationale de population de 250 000 habitants. Aux termes des nouvelles lignes directrices européennes, une révision de la carte a été autorisée en 2009, chaque Etat membre pouvant alors modifier la liste des régions bénéficiaires, dans la limite de 50 % de la couverture totale autorisée. Il en résulte l'extension, à la fin de l'été 2009, du zonage des aides à finalité régionale (AFR) à plusieurs zones concernées par les restructurations de défense.

**En 2009, 34,5 millions d'euros** de PAT ont été attribués, pour **5 571 emplois aidés**, dont 3 403 créations et 2 168 maintiens ou reprises. **En 2010, 40,5 millions d'euros** de PAT ont été attribués, pour **11 415 emplois aidés**, dont 3 046 créations et 8 369 maintiens ou reprises. Ce doublement résulte notamment de la crise économique qui a provoqué d'importantes restructurations. **En 2011, 38 millions d'euros** de PAT ont été attribués, pour **14 256 emplois aidés**, dont 2 775 créations et 11 481 maintiens ou reprises. **Pour l'année 2012, les données ne sont pas encore disponibles**, mais il s'agit de **38,2 millions d'euros** qui devraient être utilisés et **39,6 millions d'euros sont attendus en 2013**.

Source : DATAR

*b) La légère baisse de la subvention à l'AFII*

Le présent projet de loi de finances prévoit une subvention pour charges de service public destinée à l'**Agence française pour les investissements internationaux** (AFII), opérateur du programme<sup>1</sup>, à hauteur de **6,7 millions d'euros** en AE comme en CP, **montant en baisse par rapport aux subventions prévues par les LFI pour les années 2012, 2011 et 2010** (respectivement 7, 7,4 et 7,8 millions d'euros).

Il convient de noter que l'AFII est également opérateur du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ». Au titre de ce programme, elle bénéficiera, selon le présent projet de loi de finances, d'une subvention de 14,20 millions d'euros en 2013, soit là aussi une légère baisse par rapport aux LFI pour 2012 et 2011 (qui fixaient la subvention à l'AFII en provenance du programme 134 à 14,88 et 15,3 millions d'euros).

*c) Le financement des engagements dans le cadre des CPER*

Pour les engagements des **contrats Etat-régions** se rapportant à l'action 1 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », les crédits prévus par le présent projet de loi de finances s'élèvent à :

- **36 millions d'euros en AE** (contre 37,1 millions d'euros en 2012), destinés aux opérations prévues pour la septième année des contrats de projets de la période 2007-2013 ;

- **40 millions d'euros en CP** (contre 42,7 millions d'euros en 2012), dont 5,4 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %) et 34,6 millions d'euros pour couvrir des engagements pris les années antérieures.

Il convient de préciser que les CPER incluent **des projets de grande envergure** tels que le programme de développement du **littoral Languedoc-Roussillon**, le projet **Euromed** ou, encore, les opérations de **reconversion des anciens bassins miniers**.

L'encadré de la page suivante fait le point sur l'état d'exécution de ces contrats.

---

<sup>1</sup> Sur l'organisation et le fonctionnement de cet EPIC créé en 2001, voir le rapport d'information n° 453 (2005-2006) de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général.

### L'état d'exécution des contrats Etat-régions (2007-2013)

Les **contrats de projets** Etat-régions de la période **2007-2013** représentent un engagement de l'Etat à hauteur de **12,76 milliards** d'euros hors subvention du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et hors programmes ANRU, dont **12 milliards d'euros pour les 26 contrats régionaux** (le reste se distribuant entre les contrats de massifs et les contrats de fleuves, pour 733 millions d'euros). L'engagement total des régions s'élève à 15,5 milliards d'euros (contrats régionaux et interrégionaux confondus) et celui des départements à près d'un million d'euros.

Le **taux d'avancement des crédits** avait atteint plus de 38 % à la fin de l'année 2009, soit un taux assez proche de l'objectif théorique de 42,9 % représentant trois années d'exécution. Alors que l'exercice 2009 a été marqué par une certaine accélération de l'exécution des CPER consécutive au plan de relance de l'économie, **un ralentissement est observé en 2010**. Le taux de 51 % est ainsi inférieur à l'objectif théorique de 57,1 % pour quatre années d'exécution.

**En 2011, il n'aura pas été possible de rattraper ce retard et l'écart reste donc du même ordre** : le taux d'exécution s'établit à 64,7 % contre un objectif théorique de 71,4 % pour cinq années d'exécution.

**Pour l'année en cours**, les premières estimations transmises permettent d'évaluer le futur **taux d'avancement au 31 décembre 2012 à 75,4 %** (correspondant à une annuité de la sixième année d'exécution de moins de 11 %), soit un **taux inférieur à l'objectif théorique de 85,7 %** représentant six années d'exécution.

La séquence de paiement a donc été revue pour tenir compte de la répartition des AE des contrats de projets 2007-2013, dont **les engagements seront prolongés jusqu'en 2015**. En conséquence, **la couverture en CP est également redéployée au-delà de 2013**, ce qui explique la réduction du volume de CP en 2013 par rapport à 2012. De plus, au cours de l'année prochaine, les CPER devraient continuer à être affectés par la conjoncture économique.

*Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement*

#### *d) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER*

Les crédits demandés pour 2013 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER, PAT et opérateurs**, se rapportant à l'action 1 du PICPAT, représentent **20,6 millions d'euros en AE** et **33 millions d'euros en CP** (contre 31,2 millions d'euros en AE et 43,5 millions d'euros en CP en 2012). Ces crédits sont principalement destinés au financement de trois politiques : **les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises »**, **les contrats de site** et, surtout, l'exécution du **plan d'accompagnement du redéploiement des armées**.

(1) Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées

Il est prévu 12,6 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP en 2013 pour le **plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires** dans le cadre du redéploiement des armées (contre 15 millions d'euros en AE et 21,3 millions d'euros en CP en 2012). Ces crédits sont destinés au soutien des **contrats et plans de redynamisation** dans les territoires touchés par la restructuration militaire, l'objectif étant la création d'un nombre d'emplois au moins équivalent à celui des emplois supprimés.

Le ministère de la Défense participe lui aussi au financement du plan par l'intermédiaire du Fonds de restructuration des entreprises de dépenses (FRED), le présent projet de loi de finances inscrivant à ce titre **60,29 millions d'euros en AE et 28,07 millions d'euros en CP** pour 2012, par le biais de l'action 10 « restructurations » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense ».

L'état d'avancement de ce dispositif interministériel est décrit dans l'encadré et le tableau ci-après.

### **L'accompagnement territorial des restructurations de la défense**

Présenté en juillet 2008, le plan de redéploiement des bases militaires implique la **suppression de 83 sites ou unités militaires** (sur un total de 471) **de 2009 à 2015** sur l'ensemble du territoire. Il concerne 69 villes et doit entraîner 33 déménagements d'une ville à une autre. Sont prévus le renforcement opérationnel de 65 régiments et bases, et la suppression de 54 000 emplois militaires (sur un total de 320 000).

L'Etat s'est engagé à recréer, dans les territoires concernés par ces restructurations, les conditions d'un développement économique durable en suscitant la création d'emplois et d'activités nouvelles. Un **plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires** doit ainsi consacrer **320 millions d'euros** sur la période 2009-2015 à des mesures d'accompagnement, à travers le **Fonds de restructuration de la défense (FRED), pour les deux tiers des crédits, et le FNADT pour le tiers restant** (soit 106 millions d'euros), par **deux types de contrat** :

- d'une part, des « **contrats de redynamisation de site de défense** » (**CRSD**) sont élaborés pour les vingt-trois sites touchés par la disparition de plus de 200 emplois et connaissant une situation de grande fragilité économique ;

- d'autre part, pour les territoires ne bénéficiant pas d'un CRSD mais néanmoins affectés de manière significative par une mesure de restructuration, des « **plans locaux de redynamisation** » (**PLR**) sont définis. Ils concernent des sites dont la perte nette d'emplois est supérieure à 50 emplois directs et qui subissent un impact significatif, sans qu'il en résulte pour autant un bouleversement profond de l'économie locale.

Cinq CRSD ont été signés en 2009, trois en 2010 et onze en 2011, tandis que deux PLR ont été signés en 2010, treize en 2011 et dix en 2012. Ces **44 contrats** au total sont dotés de **215 millions d'euros**.

En **2012**, le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires devrait bénéficier d'une enveloppe de **62 millions d'euros en AE**, répartie entre 45 millions d'euros pour le FRED et 17 millions d'euros pour le FNADT. **Pour 2013, le niveau d'engagement est estimé à 69 millions d'euros** au total, dont 56 millions d'euros pour le FRED et 13 millions d'euros pour le FNADT.

*Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement*

**Bilan des contrats signés avec les territoires des restructurations militaires**

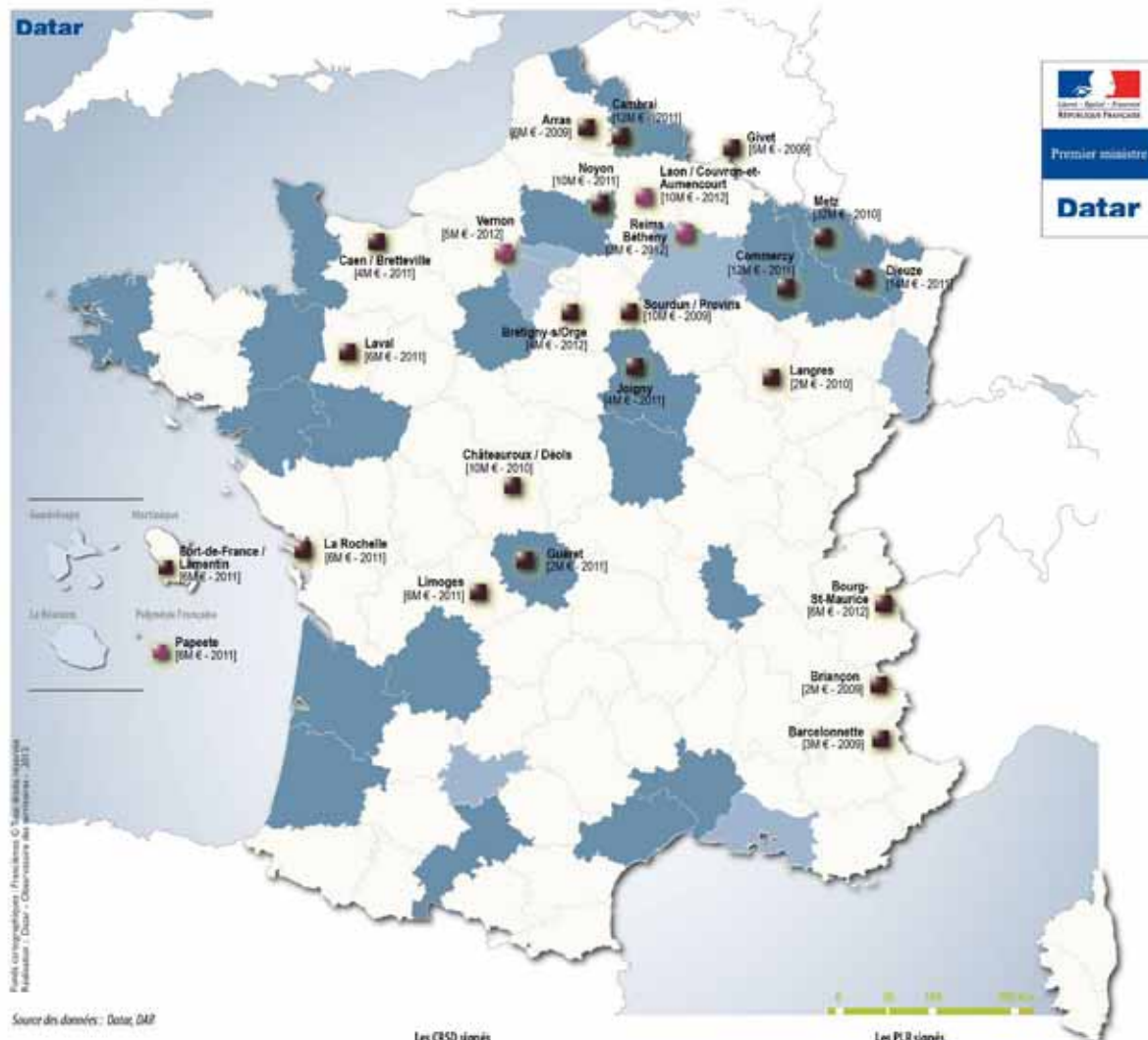
(en millions d'euros)

Site	Type de contrat	Date de signature	Dotations en M€
Givet (08)	CRSD	10 février 2009	4,99
Arras (62)	CRSD	2 avril 2009	6,26
Barcelonnette (04)	CRSD	7 mai 2009	3,00
Provins-Sourdun (77)	CRSD	26 mai 2009	10,00
Briançon (05)	CRSD	2 juillet 2009	3,00
Château-Chinon (58)	PLR Nièvre	5 février 2010	3,00
Langres (52)	CRSD	8 février 2010	2,12
Compiègne (60)	PLR Oise	1 <sup>er</sup> juillet 2010	2,58
Châteauroux-Déols (36)	CRSD	6 juillet 2010	10,00
Metz (57)	CRSD	8 juillet 2010	32,00
La Courtine (23)	PLR Creuse	14 janvier 2011	1,62
Dax (40)	PLR Landes	27 janvier 2011	1,00
Bitche (57)	PLR Moselle	31 janvier 2011	3,00
Cambrai (59)	CRSD	9 février 2011	11,77
Joigny (89)	CRSD	11 février 2011	4,14
Nîmes (30)	PLR Gard	6 avril 2011	4,45
Limoges (87)	CRSD	28 avril 2011	6,00
Cherbourg (50)	PLR Manche	17 juin 2011	3,00
Valenciennes (59)	PLR Nord	8 juillet 2011	3,00
Commercy (55)	CRSD	18 juillet 2011	11,82
La Rochelle (17)	CRSD	19 septembre 2011	6,00
Rennes (35)	PLR Ille-et-Vilaine	12 octobre 2011	1,85
Nancy-Toul (54)	PLR Meurthe-et-Moselle	13 octobre 2011	3,00
Laval (53)	CRSD	25 octobre 2011	6,60
Bordeaux (33)	PLR Gironde	24 novembre 2011	2,10
Noyon (60)	CRSD	6 décembre 2011	10,00
Lyon (69)	PLR du Rhône	7 décembre 2011	1,00
Dieuze (57)	CRSD	8 décembre 2011	14,00
Nantes (44)	PLR Loire Atlantique	9 décembre 2011	1,50
Martinique (972)	CRSD	19 décembre 2011	6,40
Verdun (55)	PLR Meuse	16 décembre 2011	3,00
Toulouse (31)	PLR Haute Garonne	19 décembre 2011	1,91
Caen (14)	CRSD	22 décembre 2011	4,10
Guéret (23)	CRSD	22 décembre 2011	2,24
Bourg Saint Maurice (73)	CRSD	26 février 2012	6,00
Brétigny sur Orge (91)	CRSD	15 mars 2012	4,17
Brest (29)	PLR Finistère	17 janvier 2012	4,00
Chartres (28)	PLE Eure-et -Loir	24 janvier 2012	1,00
Fourchambault (58)	PLR Nièvrois	12 mars 2012	1,00
Saint Florentin (89)	PLR Yonne	15 mars 2012	1,00
Bergerac (24)	PLR Dordogne	4 mai 2012	1,50
Montpellier (34)	PLR Hérault	22 mai 2012	1,50
Senlis (60)	PLR Oise	13 juillet 2012	1,58
Guadeloupe	PLR Guadeloupe	27 juillet 2012	3,00
<b>TOTAL GENERAL</b>			<b>215,20</b>

Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement

## Contrats de redynamisation de site de défense et plans locaux de redynamisation

Au 24 octobre 2012



Source des données : Datar, DAT

### Contrat de redynamisation de site de défense



**Nom du site**  
(Montant des crédits FNADT et FRED - Année de restructuration d'après la circulaire du Premier Ministre du 25.07.2008)

### Avancement de la contractualisation

- CRSD signés au 24.10.2012
- CRSD en cours d'élaboration

### Départements qui bénéficient d'une enveloppe globale pour les plans locaux de redynamisation

- PLR signés au 24.10.2012
- PLR en cours d'élaboration

### Les CRSD signés

CRSD	Date de signature	Montant (M€)	Crédits FNADT / FRED dédiés au CRSD (M€)
Givet (08)	10.02.09	26	5
Arras (62)	02.04.09	55	6
Barcelonnette (04)	07.05.09	11	3
Sourdon (77)	26.05.09	27	10
Briançon (05)	07.07.09	13	3
Langres (52)	08.02.10	6	2
Châteauroux (36)	06.07.10	96	10
Metz (57)	08.07.10	289	32
Cambrai (59)	09.02.11	34	12
Joigny (89)	12.02.11	17	4
Limoges (87)	28.04.11	32	6
Commercy (55)	18.07.11	25	12
La Rochelle (17)	19.09.11	28	6
Laval (53)	25.10.11	59	6
Noyon (60)	06.12.11	11	10
Dieuze (57)	08.12.11	35	14
Fort de France	19.12.11	28	6
Caen (14)	22.12.11	33	4
Guéret (23)	22.12.11	29	2
Bourg St Maurice (73)	26.02.12	39	6
Breigny s/Orge (91)	15.03.12	34	4

### Les PLR signés

PLR	Date de signature
Nièvre (58)	05.02.10 et 12.03.12
Oise (60)	01.07.10 et 13.07.12
Creuse (23)	14.01.11
Landes (40)	27.01.11
Moselle (57)	31.01.11
Gard (30)	06.04.11
Manche (50)	17.06.11
Nord (59)	18.07.11
Ile et Vilaine (35)	12.10.11
Meurthe et Moselle (54)	19.10.11
Gironde (33)	24.11.11
Rhône (69)	07.12.11
Loire-Atlantique (44)	09.12.11
Meuse (55)	16.12.11
Haute Garonne (31)	22.09.10
Finistère (29)	17.01.12
Eure et Loir (28)	24.01.12
Yonne (89)	15.03.12
Dordogne (24)	04.05.12
Hérault (34)	22.05.12
Maine et Loire (49)	24.10.12

Source : DATAR

(2) Les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises »

Après une première phase triennale (2006-2008), **la politique des pôles de compétitivité a été reconduite pour la période 2009-2011, prolongée à deux reprises jusqu'en 2012 puis en 2013.** En conséquence, le présent projet de loi de finances renouvelle, mais en la réduisant, l'enveloppe réservée à ce titre sur le FNADT<sup>1</sup> à hauteur de **6 millions d'euros en AE et en CP** (il s'agissait de 7,5 millions en 2012). Comme en LFI pour 2011 et 2012, le tiers de ce montant est prévu pour l'animation des pôles et les deux tiers pour le soutien aux investissements.

### Les pôles de compétitivité

- *Les principes d'organisation*

Dans le contexte d'une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, la France a lancé en 2004 une nouvelle politique industrielle, orientée vers une logique de territoire et de réseau : les pôles de compétitivité. Ces pôles sont définis comme le rapprochement, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale, destinée à dégager des synergies autour de projets innovants. Disposant de la masse critique nécessaire pour atteindre une visibilité internationale, chaque pôle est fondé sur une stratégie de développement qui doit permettre une production à forte valeur ajoutée, autour de projets communs de recherche et de développement. Les pôles de compétitivité sont représentés par une structure juridique distincte de leurs membres, le plus souvent une association « loi de 1901 », qui regroupe les entreprises, centres de recherche, établissements d'enseignement et collectivités territoriales membres du pôle. Entreprises et centres de recherche doivent détenir une place majoritaire dans les instances dirigeantes de la structure. Une convention régit les relations entre le pôle, par l'intermédiaire de sa structure de gouvernance, les collectivités territoriales impliquées et l'Etat.

Le suivi national des pôles est effectué par un groupe de travail interministériel (GTI), dont la DATAR et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) assurent le secrétariat. A la suite du CIIACT du 5 juillet 2007, **le nombre total de pôles a été fixé à 71, dont 7 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale**, contre 66 pôles en 2006.

- *La première période de mise en œuvre du dispositif (2006-2008)*

**L'enveloppe totale dédiée par l'Etat au financement des pôles de compétitivité a été fixée à 1,5 milliard d'euros pour la période 2006-2008.** La répartition globale, sur trois ans, par source de financement, est la suivante : 830 millions d'euros de crédits à la charge des ministères ; 520 millions d'euros pour les opérateurs (ANR, AII, Oséo, CDC) ; 160 millions d'euros d'exonérations fiscales. Les collectivités territoriales sont venues compléter cet effort à hauteur de 227,4 millions d'euros. La part principale des financements est destinée à soutenir les projets de **recherche et développement (R&D)** faisant appel à la collaboration d'au moins deux entreprises et d'un laboratoire de recherche : ces aides sont réunies au sein du Fonds unique interministériel (FUI), lui-même logé au sein du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Sa dotation a été de 708 millions d'euros sur trois ans.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, le FNADT contribue au fonds de compétitivité des entreprises imputé sur le programme 192, « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».



- *La nouvelle période de mise en œuvre du dispositif (2009-2013)*

A la suite d'une évaluation positive par un cabinet de consultants remise en juin 2008, et conformément aux orientations fixées par le Président de la République le 26 juin 2008 à Limoges, une deuxième phase du dispositif a été engagée pour la période 2009-2011 (prolongée ensuite à 2012 puis 2013), avec un budget global affecté par l'Etat à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Des projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés sont ainsi soutenus par le FUI dans son volet soutien aux projets de R&D, doté de 200 millions d'euros. Cependant, l'évaluation précitée a classé les 71 pôles de compétitivité en trois groupes : 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1), 19 pôles ayant partiellement atteint ces objectifs (groupe 2) et 13 pôles nécessitant une reconfiguration (groupe 3). Pour les pôles des groupes 1 et 2, l'attribution du label « pôle de compétitivité » a été confirmée pour la période 2009-2011. Ces pôles bénéficient d'un « contrat de performance 2009-2011 » avec l'Etat et les collectivités territoriales impliquées, document destiné à leur permettre de se positionner dans leur environnement concurrentiel et de bâtir un plan stratégique d'actions à court et moyen termes ; la stratégie est formalisée dans une « feuille de route stratégique », qui doit préciser notamment les domaines prioritaires, les objectifs technologiques et de marché visés et les objectifs de développement du pôle et de son écosystème. Pour les pôles du groupe 2, ces objectifs de performance comprennent les améliorations nécessaires, telles que mises en évidence lors de l'évaluation. Pour les pôles du groupe 3, le label n'a été maintenu que jusqu'à la fin de l'année 2009 : pour le conserver au-delà, ils ont dû « faire leurs preuves ». L'évaluation lancée, à cet égard, en septembre 2009 a conduit au résultat suivant : six pôles ont perdu leur « label » en 2010.

Le Gouvernement a alors ouvert à la fin de l'année 2009 un appel à candidatures pour sélectionner un nombre restreint de nouveaux pôles de compétitivité, afin de compléter la couverture des thématiques liées aux écotechnologies. Sur les **dix-neuf** candidatures reçues, **six ont conduit à la labellisation de nouveaux pôles de compétitivité** lors du CIADT du 11 mai 2010, qui a également décidé d'étendre le territoire du pôle Valorial (Bretagne) aux régions Pays-de la-Loire et Basse-Normandie, ainsi que celui du pôle Optitec (Provence-Alpes-Côte d'Azur) à la région Languedoc-Roussillon. Le Gouvernement a prolongé, à deux reprises, d'un an la phase 2 de la politique des pôles de compétitivité, initialement prévue pour aboutir fin 2011 et qui courra donc jusqu'à la fin 2013.

Le **rapport d'évaluation** confiée au consortium « Bearing Point-Erdyn-Technopolis-ITD » et **pilotée conjointement par la DGCIS et la DATAR**, a été **rendu à l'été 2012**. Sa réalisation s'est appuyée sur un comité de pilotage associant des personnalités qualifiées, des représentants de l'association des régions de France ainsi que les ministères et agences participant à la politique des pôles de compétitivité.

Les recommandations de l'évaluation sont les suivantes : **reconduire la politique des pôles de compétitivité ; redéfinir leur positionnement** dans la stratégie industrielle de l'Etat et le système d'appui à l'innovation ; **réaffirmer la compétitivité comme objectif principal** ; consolider le rôle du FUI et assurer une plus grande robustesse financière des pôles. Sur la base de ces conclusions, une **phase de concertation** a été ouverte avec les acteurs publics et privés de cette politique. Les échanges continuent à l'automne 2012 avec d'autres partenaires majeurs de la politique des pôles, tels que l'association des régions de France (ARF). Et des réunions régulières au niveau interministériel sont également prévues. Cette concertation a pour objectif de définir les contours d'une **nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité, que ce soit en termes de missions ou de pilotage.**

*Source : ministère de l'égalité, des territoires et du logement*



## 126 grappes d'entreprises sélectionnées



Source : DATAR

Dans le sillage du dispositif des « systèmes productifs locaux » (SPL) qu'avait mis en place la DATAR et qui fut à l'origine de la politique des pôles de compétitivité, et tirant parti de l'expérience de ces derniers, le PICPAT soutiendra, pour la quatrième année consécutive en 2013, les réseaux territorialisés de PME qui ne constituent pas, en raison de leur taille, un pôle de compétitivité, et qui sont qualifiés de « grappes d'entreprises ».

L'objectif est de contribuer au maintien d'un tissu productif sur le territoire national, par une aide apportée à l'animation de « grappes » exemplaires et à des projets structurants. Le présent projet de loi de finances prévoit, à cet effet, un montant de crédits de seulement **4 millions d'euros en CP** (contre 4,6 millions d'euros en AE et 6,7 millions d'euros en CP en 2012 et 8,7 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP en 2011). Il ne s'agira donc que de **couvrir les engagements restant à solder**.

**Votre rapporteure spéciale s'interroge sur l'abandon de ce dispositif récent**, qui permettait le soutien de territoires ruraux souvent fragiles. Elle constate qu'un premier appel à projets avait permis de sélectionner 42 grappes d'entreprises au cours du premier semestre 2010 et que 84 nouvelles grappes sont soutenues depuis le second appel à projet organisé en 2011. **Toutefois, elle avait eu l'occasion précédemment de mettre en garde contre le risque de « saupoudrage »** inhérent à ce type de mesures. Le développement de partenariats entre des grappes et des pôles de compétitivité devait permettre de réduire ce risque. Les incertitudes entourant l'avenir des politiques de soutien aux pôles de compétitivité et aux « grappes d'entreprises » devront conduire à une **clarification des objectifs et des moyens de ces dispositifs**.

### (3) Les contrats de site et assimilés

Le présent projet de loi de finances prévoit de consacrer 2 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP au dispositif des « **contrats de site** » et assimilés (contre 4 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP en 2012). Pour mémoire, **34 contrats de site** au sens strict<sup>1</sup> ont été établis depuis 2003 mais ils ne nécessitent plus d'engagements depuis 2012. A ces contrats de site proprement dit, il convient d'ajouter la convention régionale « mutations économiques » adoptée en faveur de la **Lorraine** et le « contrat de redynamisation » en faveur des **Ardennes** ainsi que le contrat territorial de développement économique et de l'emploi de **Châtellerauld**. Seuls ces deux derniers contrats continueront de faire l'objet de financements en 2013.

---

<sup>1</sup> Les « contrats de site » proprement dits sont issus d'un dispositif du CIADT en date du 26 mai 2003. Appuyés sur un partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales concernées et les acteurs économiques locaux, ils portent sur un périmètre délimité et sont prévus pour durer trois ans environ. Ils visent à faire face à certaines mutations des activités et des territoires « présentant un caractère grave et exceptionnel », par l'élaboration rapide d'un plan d'actions d'accompagnement fondé sur des axes stratégiques communs. Le contrat précise le rôle et les engagements financiers de chacun des partenaires.

## **2. L'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires » (133,5 millions d'euros en AE, 140,5 millions d'euros en CP)**

### *a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER*

Les crédits demandés pour 2013 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER**, se rapportant à l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », représentent **50,5 millions d'euros en AE** et **57,1 millions d'euros en CP** (contre 60,7 millions d'euros en AE et 52,2 millions d'euros en CP en 2012).

Ces crédits permettent de financer diverses **opérations décidées par le Gouvernement en CIADT** les années antérieures, ainsi que celles qui seront décidées et programmées en 2013. Il sont également destinés à financer la politique des **pôles d'excellence rurale** et le **plan d'action en faveur des territoires ruraux**, tel qu'il a été défini au terme des « Assises des territoires ruraux » qui se sont tenues au début de l'année 2010.

(1) Les pôles d'excellence rurale et le plan d'action en faveur des territoires ruraux

Instaurés en 2006, les **pôles d'excellence rurale (PER)** bénéficieront, selon le présent projet de loi de finances, de crédits du programme 112 à hauteur de **20 millions d'euros en AE** et **26,5 millions d'euros en CP** (contre 30 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP en 2012).

La dotation en AE doit **permettre d'assurer au plus juste la poursuite de la phase 2010-2013 des PER**, tandis que la dotation en CP est destinée à **couvrir les engagements pris sur le FNADT** au titre du dispositif.

Ces moyens devraient, de plus, être **abondés en gestion**, par des transferts en provenance d'autres programmes « contributeurs » au financement des PER, le programme 112 faisant ainsi fonction de « canal » unique pour l'ensemble des versements des différents ministères impliqués.

Votre rapporteure spéciale se félicite qu'**une évaluation des PER** ait été conduite en 2011 par un cabinet de consultants<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il convient de noter que notre collègue Rémy Pointereau, alors rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires » au nom de la commission de l'économie, a consacré à la politique des PER un rapport d'information en 2009 (n° 622, 2008-2009).

### Les pôles d'excellence rurale

Pendant du dispositif des pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) repose sur des territoires ruraux envisagés comme réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national. Le label « PER » a été attribué, en 2006 à la suite de deux appels à projets, à **379 projets de développement économique, créateurs d'emplois**, situés soit en zone de revitalisation rurale (ZRR), soit en-dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Les critères de sélection concernaient l'emploi (création d'emplois directs, d'emplois induits, contribution à la création ou à la transmission et à la reprise d'activités et d'entreprises) ; le développement territorial durable (limitation de l'empreinte énergétique des activités, modes de production ou de consommation responsables...) ; et l'innovation (technologique, institutionnelle ou organisationnelle). Pour être éligibles au « label » PER, les projets ont dû réunir des maîtres d'ouvrage publics et des maîtres d'ouvrage privés. Afin qu'il présente un enjeu significatif, chaque projet doit représenter au moins 300 000 euros d'investissement. Il peut être aidé, au maximum, à hauteur de 33 % par l'Etat (50 % dans les ZRR), aide plafonnée à un million d'euros par projet. **A l'été 2012, seulement 33 avaient fait l'objet d'un abandon et 195 avaient connu une réalisation complète.**

Les premiers PER s'inscrivent dans l'une des quatre thématiques suivantes :

- les technologies au service des entreprises artisanales et industrielles des territoires ruraux (16 % des projets) ;
- les services et l'accueil des nouvelles populations (14 % des projets) ;
- la valorisation des bio ressources (21 % des projets) ;
- la valorisation des patrimoines naturels et culturels et l'organisation du tourisme (41 % des projets).

Enfin, 8 % des projets sélectionnés, dits « mixtes », s'inscrivent dans plusieurs thématiques.

Un **nouvel appel à projets** de PER a été lancé par le Gouvernement en 2010. Axé sur le développement économique, l'emploi et la modernisation de l'offre de services à la population, il a conduit à retenir **114 projets, le 7 juillet 2010**, puis **149 projets, en avril 2011, portant à 263 le nombre de PER de deuxième génération.**

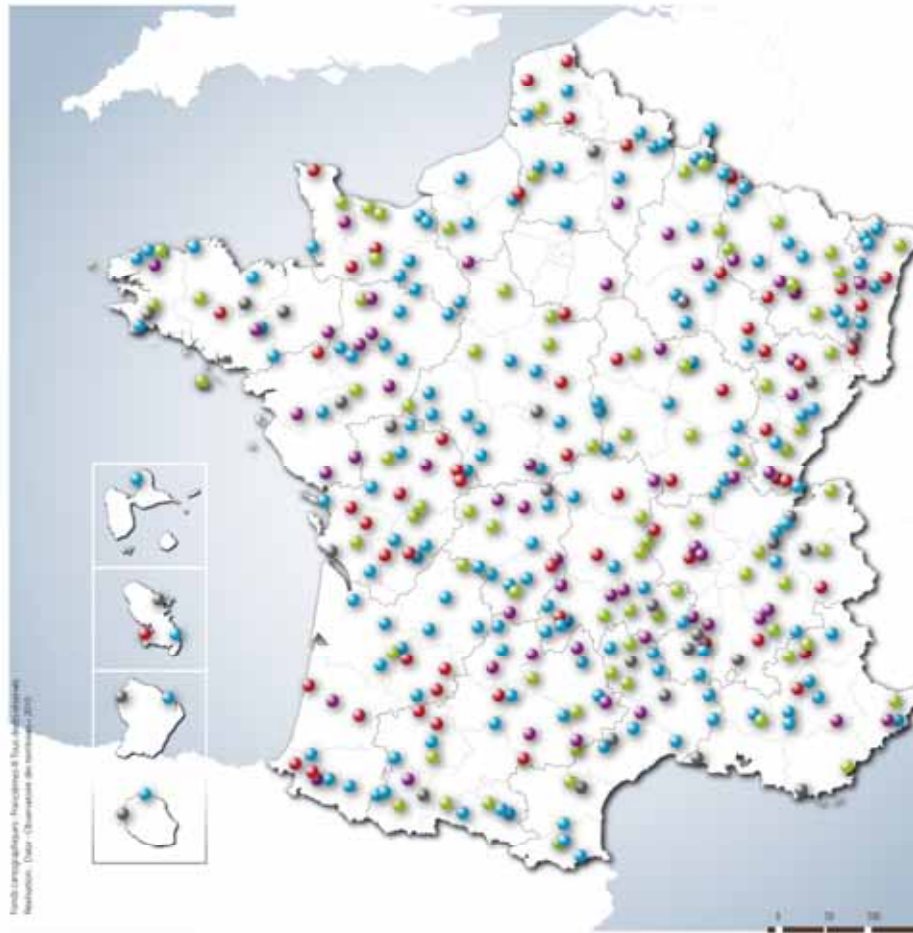
La sélectivité a donc été accrue puisque 379 projets avaient été retenus en 2006, soit une diminution de 30 % par rapport à la première génération. Par ailleurs, deux d'entre eux ont été abandonnés en 2012. Ces dossiers se répartissent sur une grande partie du territoire autour de deux axes :

- le **développement économique**, avec la mise en place de 53 projets d'artisanat, 44 projets de développement des filières agricoles locales et 18 projets de circuits courts, 24 projets bois et énergie et 26 pépinières d'entreprises ;
- les **projets de services** qui se répartissent entre 39 maisons de santé et 22 projets de santé ; 30 projets pour les seniors, 37 pour la petite enfance et la jeunesse, et 17 pour le handicap et la dépendance ; 25 pour la mobilité et les transports ; 22 projets de logement ; 50 projets de service au public (dont 19 d'espaces multiservices, 34 de technologies de l'information, 21 d'espaces numériques).

Le total est supérieur à 261 parce qu'un même PER peut couvrir plusieurs thèmes. **A l'été 2012, tous les PER de deuxième génération ont signé une convention cadre avec l'Etat.** L'aide moyenne des aides de l'Etat et de l'Union européenne a été revue à la hausse avec un montant de **920 000 euros par PER de deuxième génération**, au lieu de **680 000 euros pour la première**. Les montants affectés au financement des 261 PER de la deuxième génération devraient ainsi s'élever globalement à **240 millions d'euros, dont 159 millions issus de l'Etat.**

*Source : ministère de l'égalité des territoires, et du logement*

### 379 Pôles d'Excellence Rurale - 1<sup>ère</sup> génération



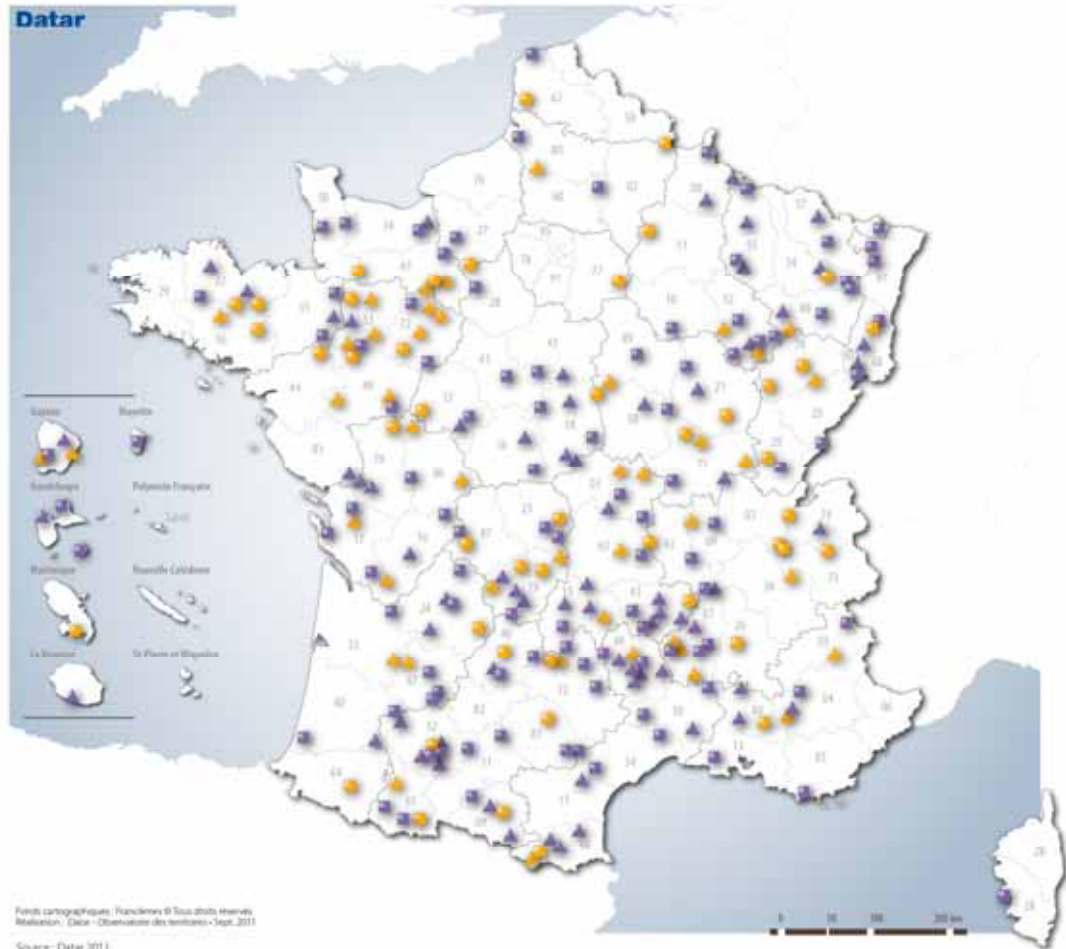
François Lestrangoulès - Recherche & Développement  
Ruralité - Datar - (Changement de territoire) 2007

Source : Datar, 2007



- Pôles d'excellence rurale par type**
-  Patrimoines, tourisme
  -  Bioressources
  -  Services et accueil
  -  Technologies
  -  Mixte



Source : DATAR

## 263 Pôles d'Excellence Rurale - 2<sup>ème</sup> génération



### Enjeux des dossiers \*

-  **Accroissement de la capacité économique** : 172 PER
-  **Réponse aux besoins de la population dans le domaine des services au public** : 91 PER

-  **114 PER sélectionnés lors de la 1<sup>ère</sup> vague**
-  **149 PER sélectionnés lors de la 2<sup>ème</sup> vague**

\* Localisation des dossiers au siège de la structure porteuse





Par ailleurs, à l'issue des « Assises des territoires ruraux », le Gouvernement a adopté lors du CIADT du 11 mai 2010 un **plan d'actions en faveur des territoires ruraux**.

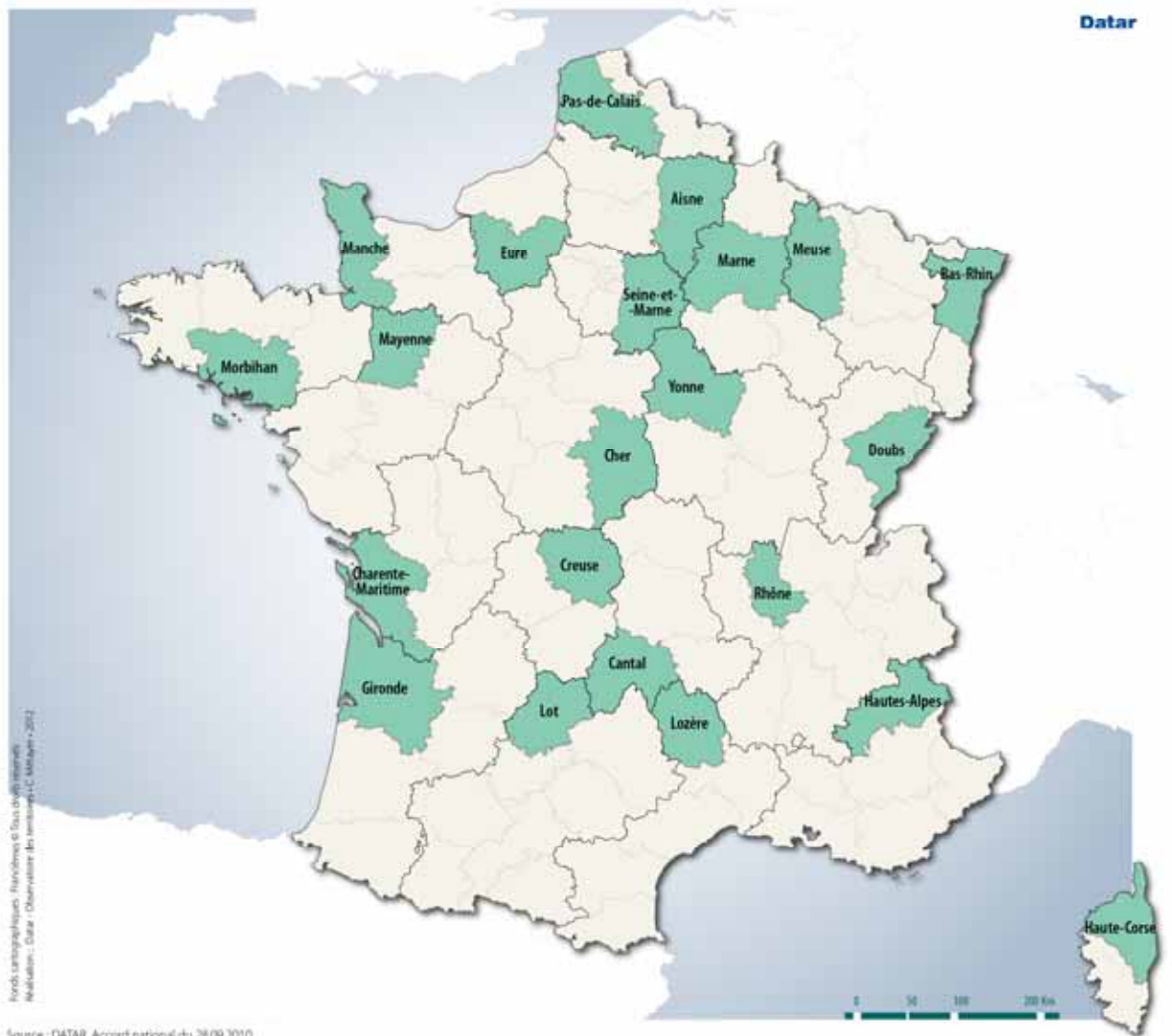
Le présent projet de loi de finances prévoit **20,4 millions d'euros en AE** pour financer ce dispositif (contre 15 millions d'euros en AE en 2012), dont **10 millions d'euros pour les maisons de santé pluridisciplinaires**, ainsi que **10,4 millions d'euros pour améliorer l'accès aux services publics essentiels à la population**. Ces deux dispositifs visent le financement de **250 maisons de santé pluridisciplinaires<sup>1</sup>** et une amélioration de l'accessibilité des services publics par des expérimentations conduites dans 22 départements, qui figurent dans la carte de la page suivante.

---

<sup>1</sup> Elles sont réellement pluridisciplinaires puisqu'elles regroupent en moyenne 3,2 médecins pour 8,3 paramédicaux et pharmaciens. Et votre rapporteure spéciale souligne que 82 % d'entre elles sont situées en zone rurale.

## Les 22 départements retenus pour l'expérimentation "+ de services au public"

01.06.2012



Source : DATAR



(2) Les autres politiques

Les autres crédits consacrés par le présent projet de loi de finances au financement d'engagements du programme hors CPER visent notamment le versement d'une **subvention de 2,1 millions d'euros** à l'association partenaire de la DATAR « Entreprises, territoires et développement » (ETD) et, surtout, le financement des **différentes opérations décidées par le Gouvernement en CIADT** les années antérieures (3 millions d'euros en AE et 14,9 millions d'euros en CP), ainsi que celles qui seront décidées et programmées en 2012 (5 millions d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP sont réservés par le présent projet de loi de finances aux financements d'opérations nouvelles).

Ces diverses opérations décidées en CIADT nécessitent donc au total l'ouverture, en 2013, de **10,1 millions d'euros en AE et 17,8 millions d'euros en CP**. Parmi les opérations déjà décidées figure le rétablissement du caractère maritime du **Mont-Saint-Michel** (projet lancé en 1999, pour un achèvement prévu en 2015).

*b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER*

Au bénéfice des engagements des **contrats de plan Etat-régions** se rapportant à l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », le présent projet de loi de finances inscrit :

- **83 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations des **contrats de projets** couvrant la période 2007-2013, notamment la **modernisation des équipements des collectivités** (pour 27,5 millions d'euros), le **développement numérique** des territoires (pour 6 millions d'euros), le **développement des services aux populations en zone rurale** (pour 16 millions d'euros), le **développement des agglomérations et des métropoles** (pour 15 millions d'euros) et l'**aménagement du littoral** (pour 2 millions d'euros). Ces crédits permettront également la mise en œuvre des conventions interrégionales pour le **développement des massifs et des sillons fluviaux** (à hauteur de 16,5 millions d'euros) ;

- **83,4 millions d'euros en CP**, dont 12,5 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %), le reste – 70,9 millions d'euros – étant affecté à la couverture des engagements antérieurs.

### III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »

#### A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2012

##### 1. Un programme « *sui generis* »

Le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), rassemble des **actions de portée régionale correspondant à des plans interministériels**. Ces actions sont indépendantes les unes à l'égard des autres, bien qu'elles puissent avoir en partage des problématiques similaires.

Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat – notamment l'article 7 de la LOLF, qui définit un programme comme regroupant « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* » –, le PITE se singularise sur quatre points :

- **l'élaboration du programme** est déconcentrée et interministérielle, à **l'initiative des préfets de région** ;

- **la responsabilité du programme** relève du **Premier ministre** au plan politique, mais sa gestion a été confiée au **ministère chargé de l'intérieur**, au titre de « tête » du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au **secrétaire général** de ce ministère. En outre, la supervision de chaque action inscrite dans le programme relève d'un **ministre dit « référent »**, responsable de la politique publique à laquelle se rapportent les objectifs de cette action ;

- **les ressources du programme proviennent d'autres programmes** du budget général. Les crédits affectés à chaque action retracée par le PITE sont en effet retranchés de programmes où, en l'absence d'inscription de l'action au PITE, ils auraient eu vocation à figurer. Ces contributions sont **fongibles au sein de chaque action** (à chaque action correspond un BOP). En outre, les crédits du PITE, depuis 2007, ont été rendus **fongibles entre les actions du programme**. Toutefois, les ministères contributeurs ont droit à un suivi précis de leur contribution ; si un ministère est associé à la fongibilité, il peut prétendre à un certain « retour ». La fongibilité se traduit donc par un mécanisme générateur de nouveaux engagements réciproques futurs ;

- enfin, **les dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme, à la différence du PICPAT.

## 2. Un programme composé de quatre actions depuis 2009

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était reconductible. De fait, **la LFI pour 2009 a maintenu l'existence du PITE, en reconduisant trois des sept actions qu'il comptait en 2008<sup>1</sup> et en y introduisant une nouvelle.** De la sorte, le programme se compose aujourd'hui des quatre actions suivantes, dont la numérotation constitue un « héritage » de l'organisation initiale :

- l'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », rend compte du financement de la reconquête de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement et à mesurer l'évolution de la situation environnementale. Elle intègre le « plan d'urgence nitrates » instauré en 2007, pour cinq ans, en faveur de neuf bassins versants faisant l'objet du contentieux européen sur la qualité des « eaux brutes » en Bretagne. Depuis 2011, le plan de lutte contre les algues vertes fait également partie de cette action ;

- l'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse** », retrace le financement du développement économique de l'île par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI, prévu pour une durée totale de quinze ans, est actuellement régie par une seconde convention, signée en mai 2007, visant la période 2007-2013 ;

- l'action 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** », rassemble les crédits de mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Ce plan vise notamment à restaurer le caractère de zone humide du territoire concerné, conformément à la directive « Natura 2000 », à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement et à reconquérir, pour cette région, le label de « parc naturel régional » ;

- l'action 8, « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** », introduite dans le PITE par la LFI pour 2009, retrace des crédits participant de l'application du « plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » mis en place en 2008 et visant la période 2008-2010. Un deuxième plan couvre la période 2011-2013. Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé, en Martinique et en Guadeloupe, pour lutter contre le charançon du bananier ; substance très stable, il persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages. Le plan

---

<sup>1</sup> Suite à la réunion interministérielle du 5 août 2008, quatre actions ont été retirées du PITE à partir de 2009 : l'action 1 « Le Rhin et la bande rhénane », l'action 3 « Plan Loire grandeur nature », l'action 5 « Filière bois en Auvergne et Limousin » et l'action 7 « Plan Durance multi-usages ».

visé à renforcer la surveillance de la santé de la population et la connaissance des problèmes cliniques et environnementaux, réduire l'exposition de la population, proposer des mesures d'accompagnement en agriculture et améliorer la surveillance des sols et des produits des jardins « familiaux ».

Bien que le pilotage du PITE soit assuré par le ministère chargé de l'intérieur, il convient de préciser que les actions reposent sur **différents ministres « référents »**, qui sont :

- le **ministre chargé de l'agriculture** pour l'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne » et l'action 6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » ;

- la **ministre chargé de l'intérieur** pour l'action 4 « PEI en faveur de la Corse » ;

- la **ministre chargé de la santé** pour l'action 8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ».

### **3. Une mesure de la performance toujours insuffisante**

Le PITE a fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une véritable « **expérimentation** » de la **mesure de ses performances**, dont l'instabilité a plusieurs fois été déplorée par notre collègue François Marc, ancien rapporteur spécial. Outre le fait que cette situation ne favorise pas la comparaison des résultats d'un exercice à l'autre, **cette mesure de la performance du PITE n'est pas satisfaisante**.

En effet, aucune des actions du programme ne se réduisant à une dimension unique, chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs. Or, d'une manière générale, **les objectifs existants sont souvent trop complexes ou incomplets, et les indicateurs restent lacunaires** par rapport au champ couvert par les actions.

La reconduction du PITE dans un nouveau périmètre, en 2009, a constitué **une occasion manquée de refondre substantiellement** ce dispositif. De même, les aménagements apportés les années précédentes n'ont pas porté remède à ce mal ; au contraire, la simplification des objectifs a été réalisée par l'appauvrissement de la stratégie de performance du programme.

Par exemple, votre rapporteure spéciale mentionne, comme l'avait fait son prédécesseur, qu'**il est inadéquat de mesurer la performance** de l'action « PEI en faveur de la Corse » – qui mobilise la majorité des crédits du programme – **à la seule aune des délais de réalisation des projets**. L'indicateur, en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle.

## **B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2013**

### **1. Des crédits (41 millions d'euros en AE et en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse**

Les crédits demandés pour 2013 au titre du PITE s'élèvent à **41,33 millions d'euros en AE** et à **41,22 millions d'euros en CP**, soit une baisse de 12 % en AE et une hausse de 13,9 % en CP par rapport à 2012.

Les crédits de toutes les actions **sont reconduits en 2013**. Deux actions enregistrent des variations par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2012 : **l'action 2** « Eau – Agriculture en Bretagne », dont le montant varie faiblement en 2013, et surtout, l'action 4 « **PEI en faveur de la Corse** », qui continue de représenter la part la plus importante du PITE, correspondant à **54 % des AE et 56 % des CP** du programme. Cette dernière action sera abondée, en outre, par des **fonds de concours**, à hauteur de **25 millions d'euros en CP**, en provenance de l'AFITF.

Ces crédits sont répartis entre les quatre actions du programme, comme le retrace le tableau ci-après.

#### **Les crédits du PITE pour 2013**

*(en millions d'euros)*

<b>Actions</b>	<b>AE</b>	<b>Part des AE du programme</b>	<b>CP</b>	<b>Part des CP du programme</b>
<b>2 « Eau – Agriculture en Bretagne »</b>	11,40	27,59 %	9,94	24,11 %
<b>4 « PEI en faveur de la Corse »</b>	22,23	53,80 %	23,23	56,35 %
<b>6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »</b>	4,78	11,55 %	5,13	12,44 %
<b>8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »</b>	2,92	7,06 %	2,92	7,10 %
<b>Total</b>	<b>41,33</b>	<b>100,00 %</b>	<b>41,22</b>	<b>100,00 %</b>

*Source : projet de loi de finances pour 2013, avant son examen par l'Assemblée nationale*

**Votre rapporteure spéciale regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit pas précisé dans le PAP de la mission**

« Politique des territoires », ce qui aurait permis d'assurer leur « traçabilité budgétaire » ainsi qu'une meilleure information du Parlement.

En revanche, elle note avec satisfaction, d'une manière générale, le **souci de la « soutenabilité » des engagements de chaque action, au moyen de niveaux de CP ajustés.**

Elle salue, en outre, le fait que les actions portées par le PITE depuis 2006 poursuivent **un objectif d'aménagement durable du territoire**, cohérent avec le « Grenelle de l'environnement ». Les objectifs des différentes actions inscrites au programme sont révélateurs de ce point de vue :

- l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne » vise à reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne. La **totalité des crédits** concerne la protection de la nature et de l'environnement ;

- l'action 4 vise entre autres à mettre en valeur l'espace régional corse et à développer notamment des solutions de transport collectif multimodales (train et bus) et des navettes ferroviaires périurbaines. Elle s'inscrit pour **plus de 15 % dans le domaine de l'environnement** ;

- l'action 6 vise la préservation de la biodiversité, des habitats ainsi que la réhabilitation du caractère de zone humide du Marais poitevin. Elle est **en totalité consacrée à la protection de la nature et de l'environnement** ;

- enfin, l'action 8 se donne pour objectif d'apporter une réponse aux **risques liés à la contamination des sols** par le chlordécone, pesticide utilisé en Martinique et en Guadeloupe.

Votre rapporteure spéciale relève que le document budgétaire jaune « Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2012 et prévu en 2013 au titre de la protection de la nature et de l'environnement », annexé au présent projet de loi de finances pour 2013, comptabilise les financements du PITE, à hauteur de **18 millions d'euros en 2013 au titre de la protection de la nature et de l'environnement** (il s'agissait de 12 millions d'euros en 2010, 15 millions d'euros en 2011 et 17 millions d'euros en 2012).

*a) La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (11,4 millions d'euros en AE, 9,94 millions d'euros en CP)*

L'action 2 « **Eau – Agriculture en Bretagne** » est l'une des deux actions du PITE dont le montant inscrit au projet de loi de finances pour 2013 varie par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2012.

Ses crédits enregistrent en effet dans le présent projet de loi de finances, par rapport à la LFI pour 2012, une **hausse en ce qui concerne tant les AE (11,4 millions d'euros, soit une augmentation de 6,5 %)**, que les **CP (9,94 millions d'euros, soit une augmentation de 7,6 %)**. Seules certaines mesures font ici l'objet d'une présentation par votre rapporteure spéciale.



La tendance haussière des crédits de l'action, observée depuis deux ans, fait logiquement suite à l'**enrichissement depuis 2011 de l'action 2 par un axe 5 relatif au « plan de lutte contre les algues vertes »** permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole.

Conçue pour être mise en œuvre sur plusieurs années, cette mesure concerne **huit baies impactées par la prolifération des algues vertes** (Concarneau, Douarnenez, Guisseny, Horn Guillec, Locquirec, Saint-Michel, Saint-Brieuc et la Fresnaye).

Alors que ce plan, composé d'un un **volet curatif** et d'un **volet préventif**, avait été **financé sur l'exercice 2010 par des transferts en gestion** d'un montant de 1,1 million d'euros en AE et en CP. 8,7 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP ont ensuite été inscrits en LFI 2011 au titre de ce plan de lutte contre les algues vertes. En 2012, il n'a pas nécessité d'ouvertures en AE, mais simplement 1,7 million d'euros de CP, dans la mesure où les engagements importants liés à ce plan ont surtout été effectués lors de ses deux premières années d'exécution ; il s'agissait ensuite de les couvrir par des CP, tout en reconduisant le cas échéant un montant adapté en AE au titre de la poursuite du plan. Dans le présent projet de loi de finances pour 2013, il s'agit d'ouvrir 8 millions d'euros d'AE et 6 millions d'euros de CP au titre de ce plan.

#### **Les deux volets du « plan de lutte contre les algues vertes »**

- Le volet curatif

Le ramassage des algues échouées, devenu systématique dans le cadre du plan algues verte, a permis au 17 septembre 2012, la collecte d'environ 51 000 tonnes, soit légèrement moins qu'à la même date en 2011 (54 800), année d'échouages plutôt faibles. En termes de surfaces d'échouages, plus pertinent sur une période longue, les résultats provisoires au 21 septembre 2012 montrent une situation générale de retard saisonnier des proliférations avec environ trois fois moins de surfaces couvertes pour les mois d'avril et mai qu'en moyenne sur la période 2002-2011. Les conditions climatiques sont restées perturbées jusqu'après la mi juillet, générant des débits des cours d'eau (donc des flux d'azote) élevés, ayant entraîné une forte augmentation des surfaces d'échouage entre mai et juin (quasi triplement). Sur les mois de juin et juillet, les surfaces d'échouage restent toutefois d'environ 30 % inférieures à la moyenne pluriannuelle et très proches des valeurs de 2010 et 2011 (années de relativement faible prolifération). En août et en septembre, la surface cumulée des principaux sites diminue tendanciellement, plaçant le mois de septembre autour de 50 % en dessous de la moyenne 2002-2011.

L'année 2012 serait ainsi pour l'ensemble du littoral très en dessous de la moyenne pluriannuelle, et même l'année la plus basse depuis le début des suivis en 2002. La situation reste cependant très contrastée selon les baies. Enfin, le bilan d'avancement du schéma régional de traitement validé en octobre 2010 fait d'ores et déjà état de 6 unités en service ou en projet, pour une capacité total de traitement de 62 500 tonnes d'algues. Sont à ce stade retenues les unités des Châtelets, de Launay-Lantic (toutes deux en service), de Lannion-Trégor agglomération, de Crozon (mise en service à l'été 2012), du pays Fouesnantais (mise en service prévue à l'été 2013) et du pays de Douarnenez.

- Le volet préventif

Il consiste à réaliser des diagnostics dans chaque exploitation en vue de faire un état des lieux et de construire avec chaque exploitant un projet individuel d'évolution de ses pratiques agricoles. Afin d'encadrer cette démarche, une convention d'accompagnement doit être conclue entre les financeurs (Etat, agence de l'eau Loire-Bretagne, Conseil régional et Conseil général), les porteurs de projets (communautés d'agglomération, comité des bassins versants) et les organismes de conseil (chambres d'agriculture, centres d'étude etc.).

Ce volet préventif repose sur le déploiement de projets de territoire dans chacune des huit baies « algues vertes ». Ainsi, le projet de territoire de la baie de Douarnenez a été validé le 23 juillet 2012. Après la Lieue de Grève, Saint-Brieuc et Fouesnant-Concarneau, il s'agit du quatrième territoire qui finalise son projet. La charte de la baie de Locquirec a pour sa part été validée le 18 septembre 2012 par la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Léon-Trégor. Trois baies sont moins avancées dans leur démarche : la Fresnaye, l'anse de Guissény, et la baie de l'Horn-Guillec. Les chartes doivent désormais être enrichies à la demande du comité scientifique du plan algues vertes, en vue d'être signées avant la fin de l'année 2012.

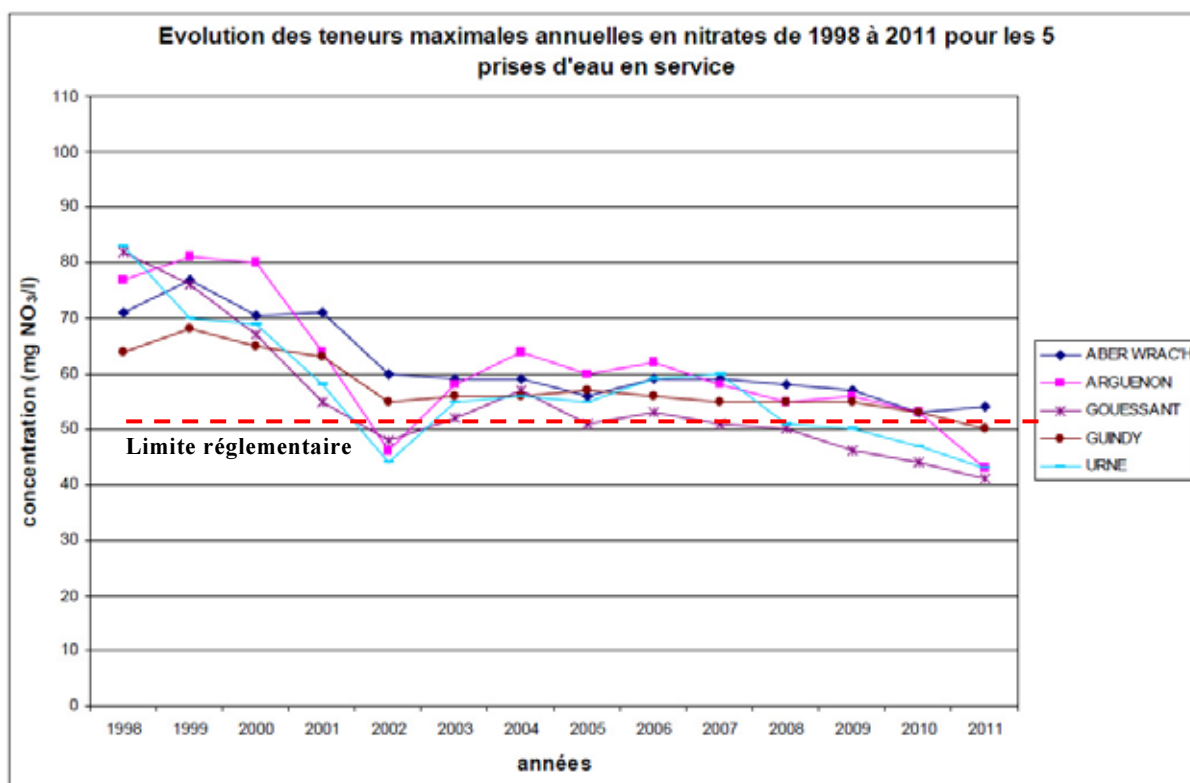
*Source : ministère de l'intérieur*

Par ailleurs, **le « plan d'urgence nitrates » est poursuivi en 2013.** Mais il ne conduit à ouvrir qu'**un seul million d'euros en CP.** Ses résultats semblent avérés. Sur les **neuf prises d'eau concernées par le contentieux, quatre ont été fermées<sup>1</sup> et quatre ont atteint ou vont atteindre un taux de nitrates conforme,** à la faveur notamment du versement d'indemnités de contraintes environnementales visant à compenser les baisses de rendement et les pertes d'exploitation liées aux engagements de réduction de la fertilisation. **Seule une prise d'eau rencontre donc encore des difficultés à respecter le niveau de teneur maximale en nitrates.**

---

<sup>1</sup> Suite à ces fermetures de prises d'eau non conformes, le PITE a financé des travaux d'interconnexion des réseaux d'eau et l'installation de nouvelles sources de production. Les dernières réceptions de travaux auront lieu en 2012, voire à la marge en 2013.

### La conformité progressive des cinq prises d'eau



Source : ministère de l'intérieur

Enfin, la mise en place de mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés par la **directive cadre européenne sur l'eau** pour l'ensemble des bassins versants de Bretagne<sup>1</sup> arrive à son terme mais représentera tout de même en 2013 **1,8 million d'euros en AE et 1,5 million d'euros de CP** (des crédits de même niveau sont, par ailleurs, financés par le PICPAT pour cette mesure, dans le cadre du CPER qui lie l'Etat à la région Bretagne).

*b) Des moyens en évolution contrastée pour les investissements en Corse (22 millions d'euros en AE, 23 millions d'euros en CP)*

L'action « **PEI en faveur de la Corse** » est dotée par le présent projet de loi de finances de **22,23 millions d'euros en AE** et de **23,23 millions d'euros en CP**, soit une baisse de 22 % des AE par rapport à la LFI pour 2012, qui contraste avec une hausse des CP de l'ordre de 23,56 %.

Cette orientation doit être appréciée conjointement avec celle des **fonds de concours** prévus au bénéfice de l'action (cf. ci-après, 2). L'objectif,

<sup>1</sup> En premier lieu, il s'agit d'inciter les agriculteurs et autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement, notamment avec un soutien aux actions collectives d'évolution des pratiques agricoles et la mise en œuvre de mesure agro-environnementales, ainsi qu'un programme de maîtrise des pollutions agricoles. En second lieu, sont visés l'amélioration de l'évaluation des résultats et le développement du retour d'expérience.

globalement, consiste donc à assurer la **couverture en CP des engagements antérieurement pris**.

Dans la continuité des exercices précédents, en mettant en œuvre la convention signée le 4 mai 2007, l'action visera à :

- mettre à niveau les **réseaux et équipements collectifs** (couverture en téléphonie mobile et haut débit, approvisionnement en eau, assainissement, lutte contre les inondations, traitement des déchets), pour 12,5 millions d'euros en AE et 10,7 millions d'euros en CP ;

- renforcer les **infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire** (modernisation des abattoirs, groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété, développement urbain et logement social), pour 5,5 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP ;

- résorber le déficit en **services collectifs** de la Corse (enseignement secondaire, enseignement supérieur et recherche, formation professionnelle, culture et patrimoine, santé), pour 4,3 millions d'euros en AE et 7,6 millions d'euros en CP.

*c) L'action en faveur du marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE, 5,1 millions d'euros en CP)*

L'action « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** » bénéficie, dans le présent projet de loi de finances pour 2013, d'un niveau d'AE et de CP identique à celui fixé par la **LFI** pour 2012.

Poursuivant la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en 2002, l'action tendra à :

- améliorer la gestion de la **ressource en eau** (création de réserves de substitution et entretien du réseau hydraulique notamment, pour 2,1 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP) ;

- favoriser une **agriculture** conforme aux enjeux environnementaux du marais (« reconquête » des surfaces en prairies permanentes au moyen d'aides à la reconversion agricole, d'acquisitions foncières et de mesures agro-environnementales), pour 1,53 million d'euros en AE et 2,13 millions d'euros en CP ;

- préserver les **milieux naturels** (mise en œuvre du document d'objectifs du site « Natura 2000 » du marais poitevin, suivi de l'impact des niveaux d'eau sur les milieux du marais, acquisition foncière et actions de protection des milieux sensibles), pour un total de 750 000 euros en AE et 800 000 euros en CP ;

- enfin, gérer et **valoriser** de façon durable le territoire et le patrimoine du marais, y compris sur le plan de l'attrait touristique (restauration des marais mouillés, « reconquête » du label de « parc naturel »), pour 400 000 euros en AE et CP.

La **création en 2011 de l'établissement public du Marais poitevin** marque l'**abandon progressif de cette action au sein du PITE** : si les deux dispositifs cohabitent, c'est avec l'idée que le premier remplacera rapidement la seconde.

*d) La poursuite de la mise en œuvre du « plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe (2,9 millions d'euros en AE et en CP)*

L'action « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** » est dotée par le présent projet de loi de finances de **2,9 millions d'euros** en AE comme en CP, soit, là aussi, une continuité par rapport à la LFI pour 2012. L'ensemble des opérations prévues s'inscrit **dans la continuité des axes d'intervention retenus auparavant**, suite à la mise en place du « plan chlordécone » pour la période 2008-2010 et de son successeur couvrant la période 2011-2013.

Ainsi, les crédits demandés doivent notamment permettre (en AE et CP) :

- de renforcer la **surveillance des denrées alimentaires**, consommées ou mises sur le marché, et de soutenir des **initiatives professionnelles pour la « traçabilité »** des produits et l'information du consommateur, pour **818 400 euros au total** ;

- de mettre en œuvre le **programme « Jardins familiaux »**, pour **800 000 euros** en AE et CP. Le dispositif tend à répondre au problème de l'autoconsommation de produits cultivés dans les jardins contaminés. Il s'agit d'identifier les populations exposées, de modifier les comportements alimentaires (information et conseils), de fournir aux populations les plus précaires des ressources alimentaires et des solutions foncières ; en outre, de mener une recherche sur les pratiques culturelles et les modes de préparation des aliments ;

- d'actualiser des **enquêtes de consommation**, pour 300 000 euros ;

- de financer la **communication** d'accompagnement du plan, pour 200 000 euros ;

- d'améliorer la connaissance de la **contamination de la faune**, pour 250 000 euros ;

- d'équiper des **laboratoires** et de financer les analyses des pesticides, pour 140 000 euros ;

- d'élaborer un **outil cartographique** de connaissance de la contamination des sols, pour 60 000 euros.

## **2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur des investissements en Corse (25 millions d'euros en CP)**

Au bénéfice du PITE, **30 millions d'euros en AE** et **25 millions d'euros en CP** sont attendus, d'après le présent projet de loi de finances, à titre de fonds de concours – soit **l'équivalent des deux tiers des AE et de 60 % des CP** demandés pour le programme en 2013. Ce niveau de fonds de concours s'inscrit dans la continuité des exercices antérieurs.

En pratique, **l'intégralité de ces fonds de concours doit profiter à l'action « PEI en faveur de la Corse »** et sera **versée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**. Les fonds seront employés au financement des investissements routiers, ferroviaires et portuaires découlant du PEI.

Votre rapporteure spéciale souligne que cette situation, outre qu'elle impose la définition de circuits financiers complexes, constitue une **forme de « débudgétisation » particulièrement importante**, en valeur absolue et par comparaison avec les crédits budgétaires.

Ce recours à un financement en-dehors du budget de l'Etat **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances.

Ce procédé a, de plus, pris une **ampleur beaucoup trop importante pour ce qui concerne le PITE**, puisque les fonds de concours qui lui sont destinés sont du même ordre que le budget du programme lui-même (pour mémoire, 41 millions d'euros en AE et en CP).

## **3. Les perspectives d'évolution du programme**

### *a) L'abandon du plan pour le marais poitevin*

Comme on l'a vu plus haut, la création de l'établissement public du Marais poitevin en 2012 marquait **l'abandon progressif du plan gouvernemental pour le Marais poitevin**. Il convient de noter que dès sa mise en œuvre, ce plan devait parvenir à atteindre les objectifs qu'il s'était fixé à l'horizon 2013. Au-delà de 2013, cette action n'aura plus de justification pour être inscrite au PITE. L'**établissement public** créé aura donc **vocation à prendre le relais** des actions relatives à la gestion de l'eau et à la biodiversité conduites jusqu'ici dans le cadre du PITE.

### *b) De nouvelles actions ?*

En revanche, parmi différents projets présentés par les préfets de région au ministère de l'intérieur, de nouvelles actions pourraient être envisagées en concertation avec les administrations centrales concernées, et en particulier :

- un **projet d'action sur le développement de la filière bois**. Ce projet s'appuie sur un travail en cours des inspections générales des ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie. Les précédentes actions ministérielles conventionnelles ne sont pas parvenues à structurer suffisamment la filière. La réserve française en bois est la première d'Europe mais une grande partie de la valeur ajoutée de transformation du bois bénéficie aux pays étrangers. Une part croissante de la production de bois brut est, en effet, exportée. L'essence Douglas pourrait, compte tenu de l'imminente maturité des massifs reboisés après guerre grâce au fonds forestier national, justifier une action publique coordonnée interministérielle forte réunissant tout ou partie des six régions concernées (Auvergne, Limousin, Bourgogne, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) ;

- et un **projet d'action sur le territoire spécifique du Grand Morvan**, réunissant les zones rurales les plus fragiles des départements de l'Yonne, de la Côte d'Or, de la Nièvre et de la Saône et Loire, au cœur de la Bourgogne. Ce territoire enclavé marqué par une désindustrialisation importante et une forte déprise démographique, justifie une nouvelle impulsion publique d'aménagement du territoire.

#### **IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (FACÉ)**

A titre liminaire, votre rapporteure spéciale précise qu'elle rapporte les crédits de la présente mission pour la première fois et qu'elle a conduit en 2012, au nom de la commission des Finances, un **contrôle budgétaire sur l'utilisation des aides aux collectivités pour l'électrification rurale**, en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>. Elle a donc eu l'occasion, dans ce cadre, d'approfondir sa connaissance de **l'histoire du dispositif, de sa réforme et du fonctionnement de ce nouveau compte d'affectation spéciale** Et elle a également pu **s'interroger sur ses priorités**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 57 de la LOLF : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet ».

<sup>2</sup> Dans le cadre de ce contrôle et de l'examen du présent PLF, votre rapporteure spéciale a auditionné plusieurs personnes concernées par la gestion du présent compte spécial. Les noms et fonctions de l'ensemble des personnes auditionnées figurent en annexe du présent rapport.

## A. UNE MISSION NOUVELLE POUR UN DISPOSITIF ANCIEN

### 1. Les origines du FACÉ

#### a) Sa création en 1936

Sous l'**impulsion notable de Paul Ramadier**, alors sous-secrétaire d'Etat aux Travaux publics, le « **fonds d'amortissement des charges d'électrification** » (FACÉ) a été créé par l'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937.

Ce fonds, toujours **dépourvu de personnalité morale**, a été **confirmé dans sa mission** par l'article 38 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, sa nouvelle organisation étant définie par le décret n° 47-1997 du 14 octobre 1947. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 2224-31 du CGCT.

#### b) Un système de financement des travaux d'électrification rurale

Ce fonds avait à l'origine vocation à assumer une partie des **charges d'intérêts et d'amortissement des emprunts** en cours ou futurs **relatifs à l'électrification rurale**, contractés par les collectivités publiques, régies ou société d'intérêt collectif agricole d'électrification (SICAE), ainsi qu'une fraction des **charges des départements résultant des subventions allouées aux collectivités pour des travaux d'électrification rurale**.

Il était alors alimenté par une **contribution annuelle**, perçue sur les recettes des consommations annuelles des distributeurs d'électricité en basse tension, ainsi que par un crédit d'**un montant égal inscrit au budget de l'Etat**. Les contributeurs sont aujourd'hui les gestionnaires de réseaux de distribution, essentiellement Électricité Réseau Distribution France (ERDF).

Dès l'immédiat après-guerre, le décret de 1947 précité a prévu une organisation relativement collégiale, le fonds étant « **placé sous l'autorité du ministre chargé de l'électricité et sous le contrôle des collectivités dont il allège les charges afférentes à l'électrification rurale** », et la **gestion de ses opérations** étant « **confiée à « Electricité de France, service national** ».

Depuis 1947, le **compte du fonds**, auparavant placé auprès de la **caisse des dépôts et consignation (CDC)**, a donc été **géré sur un compte d'Électricité de France (EDF)**.

Ce décret a également prévu que le fonds était « administré » par un « **conseil du FACÉ** », comprenant **15 membres**, dont des représentants des autorités organisatrices de la distribution d'électricité, des représentants des distributeurs et des représentants de l'administration. Aux termes de l'article 13 du décret du 14 octobre 1947 précité, la **composition du conseil** du fonds est la suivante :

- cinq représentants de l'Etat ;



- quatre représentants des collectivités territoriales et des établissements de coopération compétents en la matière ;
- trois représentants d'EDF ;
- un représentant des départements destinataires des financements ;
- un représentant des organisations agricoles ;
- et un représentant des régies d'électricité ou des sociétés d'intérêt agricole d'électrification.

*c) Les règles de fonctionnement des aides du FACÉ*

Concrètement, aux termes de l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales, les aides financières consenties par le FACÉ sont **réparties par département** sous forme de dotations affectées à l'électrification rurale. Cette répartition s'effectue, selon des critères précisés par voie d'arrêté, par le **ministre chargé de l'énergie, après avis du conseil du fonds**.

Puis, sur la base des propositions présentées par les collectivités, la **répartition de ces dotations est effectuée sur un plan départemental** entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les maîtres d'ouvrage des travaux d'électrification rurale pouvant bénéficier des participations du fonds.

Il est à noter que quand, dans un département, existe un **établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité** et réunissant **tous les maîtres d'ouvrage** pouvant bénéficier des participations du FACÉ, **la répartition des dotations de ce fonds est alors réglée par cet établissement public**.

Le regroupement **des « autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité »** ou **AOD** (qui peuvent être des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification), et donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental, a été mis en place par le législateur (article L. 2224-31 du CGCT). Il a nettement progressé au cours des dernières années. Trois cas de figure doivent être distingués :

- le regroupement des AOD, y compris de la maîtrise d'ouvrage, est réalisé au niveau départemental : il y a un seul bénéficiaire des aides du FACÉ par département ;
- le regroupement des AOD est effectif au niveau départemental, mais pas le regroupement de la maîtrise d'ouvrage : il y a alors plusieurs bénéficiaires par département ;
- l'absence de regroupement des AOD et de la maîtrise d'ouvrage est constatée : il y a dans ce cas également plusieurs bénéficiaires par département.

Le système du FACÉ intervient donc **en faveur des AOD** qui, ayant conservé en zone rurale la maîtrise d'ouvrage, entreprennent elles-mêmes des **travaux sur les réseaux de distribution d'électricité**.

Aux termes de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, le FACÉ participe au financement :

- de travaux d'électrification rurale dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération en matière de distribution publique d'électricité et de gaz ;

- d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ou de production d'énergie par les énergies renouvelables dont la maîtrise d'ouvrage est assurée dans les mêmes conditions, si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux ;

- d'installations de production de proximité à la double condition que ces installations évitent l'extension ou le renforcement des réseaux et qu'elles se situent dans des zones non interconnectées au réseau métropolitain.

En pratique, les taux d'aide ont varié selon les périodes, et entre 2007 et 2012, les aides du fonds représentaient pour la métropole **65 % du montant TTC des travaux menés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, propriétaires des réseaux**.

Affectées dans différents programmes, dont les montants sont fixés chaque année par le conseil du fonds (jusqu'en 2011, le budget du FACÉ a été présenté par tranches et programmes, et chiffré en « montants de travaux aidés »), ces aides sont principalement utilisées pour financer des **dépenses de renforcement et de sécurisation de réseaux**, ainsi que des **dépenses liées à l'environnement, avec l'enfouissement des lignes en particulier**.

Ce système s'apparente à un **dispositif de péréquation**, puisqu'il s'agit de rééquilibrer les coûts de renforcement et de sécurisation des réseaux d'électricité **au bénéfice des collectivités rurales** (moins de 2 000 habitants) par rapport aux communes urbaines. Il s'en distingue cependant dans la mesure où **il ne s'agit pas d'un transfert de charges entre les distributeurs**

(comme celui réalisé au sein du fonds de péréquation de l'électricité ou FPE<sup>1</sup>), mais de l'attribution d'aides aux collectivités maîtres d'ouvrage.

Au total, les **collectivités interviennent de deux manières dans l'attribution des aides versées** au titre du FACÉ :

- par l'intermédiaire de leurs **représentants au conseil du Fonds** qui joue un rôle consultatif sur le montant des dotations et leurs critères d'attribution ;

- directement sur la **répartition des aides du programme**, en procédant par le biais du conseil général à une sous-répartition entre bénéficiaires, lorsqu'il n'y a pas de regroupement des AOD et de la maîtrise d'ouvrage au niveau départemental.

Conformément au décret de 1947, le FACÉ a été **régulièrement soumis au contrôle de la Cour des comptes** ; cette dernière, dans le cadre d'un contrôle de gestion<sup>2</sup>, a ainsi jugé que les comptes du FACÉ étaient réguliers et sincères. Il convient d'observer que la Cour ne s'est pas prononcée sur l'existence d'un système d'aide à l'électrification rurale prenant la forme d'un fonds hébergé sur un compte géré par EDF. A cet égard, elle n'a recommandé ni la création d'un compte spécial ni d'un établissement public.

## 2. La réforme conduite en 2012

La création, par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011, d'un compte d'affectation spéciale (CAS), reprenant l'acronyme de « FACÉ », mais en changeant la signification – **« Financement des aides aux collectivités pour**

---

<sup>1</sup> La loi du 8 avril 1946 précitée a créé ce fonds dans le but de compenser en partie l'hétérogénéité des conditions d'exploitation résultant de la disparité des réseaux et de la structure des consommations, alors que les tarifs sont les mêmes sur tout le territoire. La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a confirmé et redéfini le rôle du FPE. Sa fonction est de répartir entre les distributeurs les charges qui découlent des missions d'exploitation des réseaux. Un décret du 14 janvier 2004 précise les modalités de fonctionnement du fonds ainsi redéfini. La formule de péréquation réactualisée en 2004 est fondée, pour chaque gestionnaire de réseau de distribution, sur l'écart entre l'évaluation des recettes liées à l'exploitation des réseaux, nette des reversements aux gestionnaires de réseaux amonts, et l'évaluation des charges d'exploitation de ces réseaux. Le profil de charges repose sur une formule normative basée sur les caractéristiques du réseau (longueur de lignes et nombre de postes) et de la clientèle (nombre d'abonnements). Les distributeurs ayant des charges excessives perçoivent, selon cette clé de répartition, ce que versent les distributeurs les mieux lotis. Le fonds est administré par un conseil de 12 membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'énergie. Il est présidé par un conseiller d'Etat en activité ou honoraire. Outre son président, le conseil comprend trois représentants de l'Etat (Intérieur, Budget, Industrie), trois représentants d'EDF, trois représentants des distributeurs non nationalisés, deux représentants des autorités concédantes de la distribution publique d'électricité. Ce conseil a pour principale fonction d'approuver les paramètres de la formule de péréquation appliquée à chaque distributeur. Après avis du conseil, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du budget et de l'intérieur, fixe chaque année la valeur de ces paramètres. La gestion comptable du FPE demeure confiée à EDF depuis 1946.

<sup>2</sup> Rapport particulier de la Cour des Comptes pour les exercices 2002 à 2007, juillet 2009.

**l'électrification rurale** » au lieu de « **Fonds d'amortissement des charges d'électrification** » – répondait à plusieurs enjeux et poursuivait différents objectifs.

*a) L'absence de comptabilité publique et le risque de gestion de fait*

Le régime du FACÉ était non seulement ancien mais surtout devenait de plus en plus risqué pour les élus qui participaient à sa gouvernance. Les **recettes étaient des impositions de toute nature** mais n'étaient pourtant pas fixées par la loi (*cf. infra*) ; quant à **ses dépenses, elles s'apparentaient à des dépenses publiques**, or il n'y avait pas de **respect des règles de comptabilité publique**<sup>1</sup>. Le risque d'accusation de gestion de fait était donc patent.

La sécurisation juridique du dispositif à cet égard constituait donc une priorité, ce qui justifiait le choix de réformer ce fonds.

*b) L'absence de contrôle parlementaire et de respect du droit budgétaire*

Le cadre **issu de la loi de 1947 sortait du cadre normal de la gestion publique** sur plusieurs points importants.

Le statut du FACÉ, fonds géré au sein d'**EDF**, faisait de cette société, qui a désormais un statut de société anonyme, **le collecteur d'une imposition de toutes natures** d'un montant proche de 400 millions d'euros, **hors du contrôle du Parlement**.

En outre, **le cadre régissant cette contribution apparaissait dérogoire à l'article 34 de la Constitution**, aux termes duquel la loi « *fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». En l'espèce, la contribution reposait sur l'article 11 du décret du 14 octobre 1947 précité, ainsi rédigé : « *Afin de lui permettre de faire face aux obligations du présent décret, le fonds d'amortissement des charges d'électrification est alimenté par des prélèvements sur les recettes des services et des exploitations d'électricité provenant de la vente d'énergie dont le taux et les modalités de perception sont fixés périodiquement par arrêté conjoint du ministre chargé de l'électricité, du ministre chargé des affaires économiques et du ministre du budget* ». Cela représentait un fondement très léger, susceptible d'être remis en cause, notamment en cas de contentieux.

**Il convenait donc de remettre la loi et le Parlement à la place qui doit leur revenir.** Et de proposer, de ce point de vue, un dispositif qui respecte les principes de la Constitution et ceux de la LOLF, selon laquelle « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses*

---

<sup>1</sup> Il n'y avait pas de comptabilité des engagements, ce qui ne permettait pas de retrouver la distinction entre AE et CP.

*concernées* » (article 21). Cette option était l'une des options possibles pour faire évoluer le statut de l'ancien FACÉ, l'autre étant la création d'un établissement public dédié. Quoiqu'il en soit, la création d'un compte spécial constituait un **progrès en matière de transparence budgétaire et de contrôle du Parlement**.

*c) La réflexion conduite par le Gouvernement*

Lors des réunions du conseil du FACÉ de fin 2010 et début 2011, a été abordée la question de la **modernisation de la gestion du fonds et sa soumission, compte tenu de la nature des recettes et des dépenses, aux principes budgétaires et comptables**. Le conseil a ainsi acté la mise en place d'un groupe de travail technique entre les représentants de l'Etat et les services du FACÉ afin d'envisager de nouvelles conditions d'établissement d'un budget et de comptes.

Ce groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises et **a conclu au bien fondé de la création d'un CAS** reprenant les missions du précédent « FACÉ ». Le projet de création d'un CAS-FACÉ a été présenté au conseil du FACÉ le 25 octobre 2011. Sa **consécration législative** est intervenue par un vote à l'unanimité par les deux assemblées lors de l'adoption de l'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (LFR).

Comme l'a indiqué le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à votre rapporteure spéciale, la création d'un CAS a donc bien permis, d'une part, « *de rendre la procédure de répartition des fonds du FACÉ conforme à la LOLF. Il s'agissait d'une obligation dans la mesure où les recettes et les dépenses du fonds devaient être considérées comme des ressources et des dépenses publiques et figurer à ce titre au budget de l'Etat* ». Elle a permis, d'autre part, de « *sécuriser le dispositif existant au plan juridique et comptable en garantissant l'intervention du comptable public lors du maniement de crédits qui constituent des deniers publics* ».

Le Gouvernement a **préféré cette solution à celle de la création d'un établissement public** pour les raisons suivantes :

- tout d'abord, en termes de **gouvernance**, la création d'un établissement public aurait nécessité de **revoir les règles de fonctionnement du conseil du FACÉ**, en raison de la présence des représentants des collectivités, par ailleurs bénéficiaires des aides<sup>1</sup> ;

- ensuite, en termes de **pérennité**, un CAS présente **plus de garanties** qu'un établissement public<sup>2</sup>;

- enfin, en termes de **sécurisation des crédits versés**, un CAS permet **l'affectation de la contribution des gestionnaires de réseaux aux seules dépenses fixées par le législateur**, soit, en l'occurrence, le financement de l'électrification rurale. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a fait ainsi valoir à votre rapporteure spéciale que *« le Gouvernement était très réticent à la création d'un établissement public bénéficiant de taxes affectées. Il aurait vraisemblablement résulté de la création d'un tel établissement un mécanisme en deux temps : tout d'abord le versement des contributions au budget général, puis le reversement à l'établissement d'une subvention qui aurait alors été soumise aux règles de mise en réserve et d'annulation, applicables aux crédits du budget général »*.

L'économie du dispositif adopté a cependant pu apparaître, aux yeux de nombreuses collectivités :

- soit comme une **tentative de remettre en cause les règles de gestion du FACÉ**, en particulier le rôle que les collectivités exercent au travers du conseil du fonds ;

- soit comme **une possibilité offerte au pouvoir réglementaire d'exercer aisément une régulation budgétaire** sur les sommes dévolues à l'électrification rurale, du fait de l'existence et de l'ampleur de la fourchette des taux de la contribution des distributeurs.

**Votre rapporteure spéciale partage ces préoccupations** mais elle considère que ces craintes ont été largement levées au cours du débat parlementaire : elle prend ainsi acte des engagements pris par le Gouvernement, lors de la séance publique à l'Assemblée nationale<sup>3</sup>, d'**en rester au fonctionnement actuel pour ce qui concerne la répartition des aides** du FACÉ, d'assurer que le CAS qui prend le relais du fonds disposera de

---

<sup>1</sup> A ce sujet, un parallèle peut être établi avec la création du compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. L'option de création d'un compte spécial a alors été préférée à celle d'une agence de développement agricole et rural (ADAR), en raison du risque de mise en cause de son conseil d'administration, puisqu'il aurait eu à se prononcer sur l'attribution de financements à des projets intéressants certains de ses membres.

<sup>2</sup> Suite aux recommandations de la Cour des comptes et des corps d'inspection, le nombre d'établissements publics tend à se réduire. En effet, parce qu'ils n'atteignaient pas une taille critique suffisante, certains ont ainsi été supprimés ou fusionnés ces dernières années.

<sup>3</sup> Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, première séance du 30 novembre 2011.

**recettes d'un niveau équivalent et que la répartition de la charge entre les communes rurales et les communes restera inchangée.**

## ***B. 2012 : EXERCICE DE TRANSITION DIFFICILE***

### **1. Les difficultés à stabiliser le dispositif dans un cadre nouveau**

#### *a) La recherche d'une continuité dans la gestion*

La réforme du FACÉ a nécessité la **reprise, par les services de l'Etat, de la gestion des aides** à l'électrification rurale, auparavant exercée au sein d'EDF par ses personnels.

Une **mission chargée du financement de l'électrification rurale a donc été créée au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie** et placée sous l'autorité du **directeur général de l'énergie et du climat (DGEC)**.

Sous l'autorité d'un fonctionnaire de l'Etat, elle est composée d'**anciens agents du FACÉ**, mis à disposition du ministère dans le cadre d'une **convention avec EDF**. Les **locaux précédemment occupés**, situés au 12 rue de Berri à Paris, **ont également été conservés**.

#### *b) Les ajustements réglementaires*

L'article 7 de la LFR précitée a modifié l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), afin de le mettre en adéquation avec l'existence d'un CAS. Il prévoit également l'**intervention de deux décrets, tout en autorisant l'application, à titre transitoire, des dispositions du décret du 14 octobre 1947** relatif à la gestion des aides à l'électrification rurale.

(1) Le premier décret concerne le nouveau conseil

Le décret n° 2012-980 du 21 août 2012 relatif au conseil à l'électrification rurale mentionné au neuvième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du CGCT précise en effet la composition et le fonctionnement du nouveau « **conseil à l'électrification rurale** », organisme consultatif pour toutes les décisions structurantes concernant les aides à l'électrification rurale. La composition de ce conseil est désormais la suivante :

- six représentants de l'administration (énergie, intérieur, écologie, budget, aménagement du territoire) ;
- six représentants des collectivités organisatrices de la distribution ;
- un représentant des conseils généraux ;
- deux représentants d'ERDF ;
- un représentant d'EDF-SEI (systèmes énergétiques insulaires) ;

- un représentant des entreprises locales de distribution (ELD).

(2) Le retard pris dans l'adoption du second décret

Le second décret, en cours d'examen par le Conseil d'Etat, concerne les modalités d'attribution des aides à l'électrification rurale.

Une première version du projet de décret, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail regroupant des représentants des trois principaux ministères intéressés (énergie, budget et intérieur), a d'ores et déjà reçu un **avis favorable du conseil supérieur de l'énergie** le 18 avril 2012. Mais, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteure spéciale, son **examen au Conseil d'Etat aurait cependant été retardé**, en raison de l'obligation de consultation préalable du nouveau conseil à l'électrification rurale.

Cette consultation a finalement eu lieu en octobre 2012, ce qui est certes tardif mais compréhensible compte tenu de la parution du décret précisant la composition dudit conseil le 21 août 2012.

Après cet avis du conseil à l'électrification rurale, le calendrier prévisionnel est désormais le suivant :

- examen par le Conseil d'Etat à la fin du mois de novembre ou au plus tard début décembre 2012 ;
- entrée en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

(3) Le contenu du second décret

La structure de ce projet de décret est la suivante :

- le titre I est relatif aux **travaux susceptibles de bénéficier des aides à l'électrification rurale** et traite notamment de la distinction entre programmes et sous-programmes et de la définition des « communes rurales », bénéficiaires des aides ;

- le titre II est relatif au **schéma de fonctionnement des aides** : de la perception des contributions à la répartition, l'attribution et le paiement des aides. Il traite essentiellement de la répartition, l'attribution et du paiement des aides, en distinguant entre programme principal (section 1) et programme spécial (section 2) ;

- le titre III est consacré aux **modalités de contrôle de l'utilisation des aides, de la pertinence et de l'efficacité de leur utilisation**.

Ce texte prévoit aussi la présentation au conseil **de deux rapports** du ministre chargé de l'énergie : le premier sur **l'utilisation des aides** (rapport annuel d'évaluation), le second **sur la gestion financière du FACÉ** (rapport sur le bilan de l'exercice écoulé).

**Plus précisément, parmi les objectifs poursuivis** par ce projet de décret peuvent être cités :



- la **clarification des notions**, dont notamment celle de « commune rurale », définition essentielle puisque seuls les travaux effectués sur le territoire de ces communes sont éligibles aux aides du FACÉ. Les règles étaient jusqu'à présent fixées par instructions sans réelle valeur réglementaire et la nécessité d'insérer dans un décret la définition de la « commune rurale » a été rappelée le Conseil d'Etat lors de l'examen de l'article créant le CAS FACÉ ;

- la **détermination des nouvelles modalités d'engagement et de paiement des aides**, compte tenu des règles applicable au CAS, étant précisé que les dispositions du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement ne s'appliquent pas pour la gestion des aides à l'électrification rurale. Il est notamment désormais exigé des collectivités la transmission, par sous-programme et dans l'année de l'octroi des droits, d'états prévisionnels de projets, et ceci préalablement à tout engagement comptable ;

- l'**officialisation d'anciennes règles** résultant de circulaires et la création de nouvelles destinées à mieux encadrer l'usage des aides, à savoir un délai de quatre ans pour utiliser les aides et un délai de deux ans pour commencer l'exécution d'un sous-programme ;

- le **renforcement du contrôle de la bonne utilisation des aides** : le rôle du service chargé de la gestion des aides en termes de contrôle de la conformité des travaux réalisés aux travaux envisagés initialement est renforcé. En outre, il est prévu de contrôler la pertinence et l'efficacité de l'utilisation de l'aide par la mise en place d'un dispositif d'évaluation des projets réalisés (indicateurs). Le projet de décret permet l'habilitation des agents du service assurant la gestion des aides par le ministre chargé de l'énergie, ce qui va également dans le sens d'une facilitation des contrôles. Il précise les sanctions possibles en cas de non respect des règles par les bénéficiaires.

Le **taux de prise en charge des travaux, précédemment fixé à 65 % TTC**, s'établit désormais à **80 % HT**, ce qui est quasiment équivalent.

## **2. Les difficultés rencontrées pour le paiement des aides**

Votre rapporteure spéciale a constaté qu'au cours de l'année 2012 les **factures à payer au titre du FACÉ se sont accumulées**, en raison de **circuits de paiement trop longs, voire tout simplement bloqués, et pour lesquels l'administration n'était pas outillée dans un contexte de transition**. Les difficultés techniques se sont en effet multipliées, tant du point de vue de la prise en compte des recettes du compte dans Chorus que de la couverture en AE du paiement des programmes antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2012. En outre, la question de la justification des dossiers de demandes de paiement a encore ralenti le processus.

*a) L'impossibilité technique de percevoir les recettes*

Il ne peut être réalisé de dépenses sur un compte d'affectation spéciale que dans la mesure où **les recettes correspondantes ont été préalablement enregistrées**. Les acomptes sur travaux ne peuvent donc faire l'objet de versements d'aides aux syndicats d'électrification et aux collectivités que dans la mesure où des recettes d'un montant correspondant ont été perçues auprès des distributeurs.

Comme l'ont indiqué lors de leur audition Pierre-Franck Chevet, alors directeur général de l'énergie et du climat (DGEC), et Jean Le Dall, sous-directeur en charge des réseaux à la DGEC et commissaire du Gouvernement au conseil du FACÉ, il a fallu **faire fonctionner le CAS sous Chorus**, avec 410 millions d'euros restant à payer début 2012.

Toutefois, le système de gestion de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité de l'Etat qu'est Chorus n'était **pas paramétré pour prendre en compte les recettes du CAS**.

La première difficulté rencontrée dans la gestion du compte a été de **disposer de recettes**. En 2012, le CAS a bénéficié du report des crédits inutilisés du compte dans les écritures d'EDF (17 millions d'euros), puis du versement des contributions des distributeurs. L'identification du point de blocage n'a été faite qu'en février-mars. Le circuit financier des recettes du CAS dans l'application Chorus a été mis en place par la Direction générale des finances publiques à partir du **15 mars**. Cela a conduit à engendrer un premier retard dans les paiements puisque ce n'est qu'à partir de cette date que les recettes ont pu commencer à être perçues. Le paiement des acomptes aurait pu reprendre à un rythme plus normal mais d'autres points de blocage sont apparus.

*b) L'absence d'AE pour les programmes antérieurs à 2012*

Une deuxième difficulté a été identifiée. En application des règles budgétaires, **chaque dépense doit faire l'objet d'un engagement juridique et comptable avant de pouvoir faire l'objet d'un paiement**. À cet égard, la gestion du compte posait un problème de recensement et de couverture des engagements du FACÉ antérieurs au 31 décembre 2011. Le décret n° 2011-2033 du 28 décembre 2011 portant répartition des crédits et découverts autorisés par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a plafonné à **377 millions d'euros** le niveau des autorisations d'engagements et des crédits de paiements se rapportant au CAS. Mais ce décret ne couvre que le programme 2012 et ne permet pas de couvrir les dépenses des programmes antérieurs restant à payer (**410 millions d'euros**).

La DGEC pouvait considérer qu'elle disposait en effet de crédits de paiement pour verser les 410 millions d'euros d'aides au titre des programmes antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Mais **les autorisations d'engagement correspondantes faisaient défaut**. Non seulement les 377 millions d'euros d'AE ouverts en loi de finances ne permettaient pas de reprendre les

410 millions d'euros d'AE des années passées, mais, surtout, qu'en cas de reprise de ces AE, **il ne restait plus du tout d'AE disponibles pour l'exercice 2012** lui-même.

L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2011 précité indiquant que l'Etat reprenait les droits et les obligations de l'ancien FACÉ, il a été décidé de recourir à un **artifice comptable**. La solution a donc été de **créer 440 millions d'autorisations d'engagement dites « techniques »**, issues de la direction du Budget et inscrites sur Chorus le **13 avril 2012**. Jusqu'à cette date, toute la comptabilité d'engagement des programmes était bloquée. Avant 2012, **le FACÉ ne reposait pas sur des engagements de dépenses mais sur de simples restes à payer : il n'y avait ni AE, ni CP**.

Les autorisations pour l'engagement des dépenses restant à payer au 31 décembre 2011 n'ayant donc été accordées que le 13 avril de cette année, sous forme d'AE « techniques », les délais incompressibles d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement puis de paiement ont eu pour conséquence que les paiements effectifs n'ont pu reprendre que le 25 avril.

D'après le Gouvernement, l'expérience acquise en la matière permet de formuler les observations suivantes :

- « *la totalité des engagements antérieurs (ou ce qui en tenait lieu) a été reprise dans la comptabilité du CAS entre le mois d'avril et le mois d'août ;*

- « *sans l'apport des AE techniques, ce résultat n'aurait pas pu être atteint puisque les recettes du CAS atteignent seulement 217 millions d'euros à la fin du mois d'août ;*

- « *quant aux acomptes correspondant aux programmes antérieurs à 2012, le retard accumulé dans les paiements entre janvier et avril a été résorbé au mois d'août. La gestion administrative reste fragile : le ministère ne dispose pour ce faire que d'une seule comptable dont la charge de travail s'est très sensiblement accrue ;*

- « *enfin, la structure même du CAS n'a pas été un obstacle pour le paiement des acomptes. En effet, les recettes mensuelles, qui génèrent les crédits de paiement, sont adaptées au rythme du décaissement lié aux demandes de paiement d'acomptes exprimées par les AOD. »*

En mai 2012, à la faveur de ces ouvertures d'AE « techniques », le paiement des acomptes aurait, là encore, pu reprendre un rythme plus normal si un dernier point de blocage n'était apparu.

*c) La question des pièces justificatives des demandes de paiement*

Une dernière **difficulté de nature administrative** s'est faite jour. Une incertitude planait s'agissant des **pièces justificatives demandées dans les dossiers de demande de paiement d'acompte**. La direction du Budget jugeait nécessaire d'**aller plus loin qu'un simple justificatif de travaux** pour des dossiers de subventionnement. Les collectivités territoriales, les syndicats

d'électrification et les entreprises concernés estimant quant à eux la procédure pénalisante puisqu'elle allait encore retarder les passations de commandes et l'engagement des travaux. Ce point des pièces justificatives n'a été réglé qu'à l'été 2012, au terme d'un dialogue entre la direction du Budget, la DGEC et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère. Il en découle une lettre-circulaire du DGEC, au nom du ministre chargé de l'énergie, en date du 11 juillet précisant les informations requises par le CBCM pour les projets financés par le FACÉ, à savoir :

- **la désignation et les caractéristiques précises des projets ;**
- **la localisation des travaux ;**
- **la nature et le montant de la dépense subventionnable et de l'aide ;**
- **le montant et la provenance d'autres aides éventuelles le cas échéant ;**
- **et, enfin, le calendrier des travaux comprenant la date effective de commencement de ces travaux.**

Mais le retard n'a commencé à être comblé qu'en septembre pour des raisons expliquées ci-après.

*d) La lettre des ministres en date du 5 septembre 2012*

L'impatience née de ces multiples blocages a conduit à une **lettre commune de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué chargé du budget**, adressée à notre collègue Xavier Pintat, en tant que président de la FNCCR<sup>1</sup>. Il y est précisé que les ministres demandent à leurs services « *de veiller à ce que les éléments demandés n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire à la bonne gestion des deniers publics (...) les projets pourront faire l'objet d'un commencement matériel d'exécution dans les deux ans après la notification aux bénéficiaires de leur engagement, donnant ainsi plus de souplesse à la gestion opérationnelle. Pour l'année 2012 et afin de tenir compte des retards de procédure de ces derniers mois, nous avons aussi étendu de manière exceptionnelle la date limite pour la soumission des projets exigibles aux aides du CAS-FACÉ au titre de la programmation 2012 au 31 mars 2013* ».

Cette nouvelle doctrine a permis de relancer les procédures d'engagement et de paiement. Et comme l'a précisé Pierre-Franck Chevet, directeur général de la de l'énergie et du climat, à votre rapporteure spéciale, lors de son audition, « *les dossiers ont ensuite pu partir chez l'ordonnateur, sachant que seul le secrétaire général du ministère peut signer, et qu'ils doivent avoir en plus le visa du CBCM. Entre la réception du dossier et l'arrêté d'engagement, il s'écoule environ trois semaines. C'est un sujet à garder en mémoire pour l'année prochaine, les règles sont celles de l'Etat, ces*

---

<sup>1</sup> Cette lettre figure en annexe du présent rapport.

*règles et les délais s'imposent à nous. Il n'est pas possible d'engager 377 millions d'euros en janvier. Il faut réfléchir à la manière d'engager les crédits même si les dossiers sont encore en cours de finalisation ».*

Il a également indiqué qu'au moment de la réforme, la DGEC avait essayé de faire valoir que « *compte tenu des lourdeurs procédurales, un délai de six mois de transition, avec un travail en temps masqué, aurait été le bienvenu pour mettre en place la réforme. Mais il a été décidé qu'elle soit d'effet immédiat. Le passage a donc été brutal. Il a fallu gérer la transition frontalement, et cela a été compliqué pour de nombreux aspects. Nous avons dû régler un certain nombre de choses ».*

**Votre rapporteure spéciale déplore qu'il n'ait pas été plus écouté, eu égard aux lourds préjudices subis par certains territoires ruraux et de nombreuses entreprises** suite aux difficultés rencontrées en 2012 en matière de versement des aides par le nouveau FACÉ. Au total, alors que le conseil du Fonds a été consulté le 22 février 2012 sur la définition du programme des aides pour cette année, compte tenu des incertitudes sur les procédures à adopter et dans l'attente des arbitrages, la circulaire de notification des enveloppes d'aides n'a été publiée que le 3 mai. La procédure d'engagement du programme dans la comptabilité de l'Etat a fait parallèlement l'objet de plusieurs réunions qui ont abouti à la lettre-circulaire du 11 juillet. Cette dernière procédure ayant été revue au mois de septembre et ayant fait l'objet du courrier commun des ministres cité plus haut, **ces questions administratives auront, en 2012, gravement retardé la mise en œuvre du FACÉ.** Le recours à seulement deux agents comptables, soumis à un rythme de travail très inégal sur l'année, n'aura probablement pas aidé à accélérer les paiements.

### **3. Les projets soutenus en 2012 par les deux programmes du compte**

#### *a) L'architecture du CAS-FACÉ*

Le CAS-FACÉ comprend **désormais deux programmes, qui se décomposent en sous-programmes, chiffrés en montant d'aides (et non plus en montants de travaux aidés) :**

- le programme 793 « Électrification rurale » ;
- le programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries ».

Pour les dépenses au titre de 2012, une **enveloppe globale de 376,4 millions d'euros** a été arrêtée (375 millions d'euros d'aides et 1,4 million d'euros de fonctionnement), soit un budget augmentant de 1,37 % par rapport à 2011. Cette augmentation de 5 millions d'euros doit être

consacrée intégralement à la sécurisation des fils nus de faible section. Les principes suivants de répartition ont été retenus, après avis favorable du conseil du FACÉ :

- priorité aux programmes de sécurisation, notamment de l'enveloppe « sécurisation fils nus faible section », par redéploiement des dotations consacrées à l'enfouissement des réseaux ;

- stabilité du programme « renforcements » afin de restaurer la qualité de l'électricité distribuée.

La répartition des aides du programme principal et du programme spécial par type d'actions (c'est à dire par « sous-programme ») a été fixée par l'administration (accord entre ministères chargés de l'énergie, du budget et de l'intérieur), après avis du conseil du FACÉ.

Ces sous-programmes 2012 correspondent aux anciennes « tranches » du FACÉ et se rapportent essentiellement aux types d'actions suivants : renforcement-extension de réseaux, enfouissement de réseaux, sécurisation par résorption des fils nus et des fils nus de faible section.

*b) Les priorités d'action en matière d'électrification rurale*

Les investissements sur les réseaux de distribution publique d'électricité peuvent avoir diverses finalités :

- le **renforcement des réseaux** en vue d'améliorer la qualité de l'électricité distribuée qui peut se dégrader, notamment en zone rurale, en raison de l'augmentation du nombre d'abonnés raccordés sur un départ basse tension par rapport à la capacité électrique de l'ouvrage de distribution ;

- la **sécurisation des réseaux** en prévision des événements exceptionnels notamment atmosphériques (intempéries, tempêtes) qui peuvent provoquer l'interruption de la fourniture ;

- l'**extension des réseaux** afin d'assurer leur développement ;

- l'**enfouissement** pour des raisons essentiellement d'ordre esthétique.

Toutes ces actions concourent à l'amélioration de la qualité de l'électricité distribuée et à la sécurisation de l'approvisionnement. Ces priorités du FACÉ se traduisent du point de vue de la **nature des projets soutenus**. L'objectif de sécurisation est d'autant plus important que la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a dénoncé, dans le « livre blanc » qu'elle a publié en 2011, une **dégradation du service de distribution d'électricité**, en particulier **dans les zones rurales**, symbolisée par l'augmentation des microcoupures.

Une **augmentation tendancielle de la durée de coupure moyenne** sur les réseaux de distribution d'électricité, hors événement exceptionnel, a en effet pu être constatée et s'explique notamment par plusieurs facteurs :

- une **diminution des investissements sur les réseaux de distribution** depuis les années 1990, après un effort important entrepris dans les années 1980<sup>1</sup> ;

- un **vieillissement relatif du réseau** qui reste malgré tout dans un bon état d'entretien (âge moyen de 25 ans) ;

- une **vulnérabilité aux intempéries** (persistance de fils nus sur les réseaux basse tension) ;

- une hausse des coupures **pour travaux imposés** par diverses réglementations (mise aux normes des transformateurs les plus polluants).

Toutefois, selon le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, il conviendrait de **relativiser ce constat de dégradation de la qualité : la durée et la fréquence des coupures restent inférieures aux moyennes européennes**. A taille comparable, seule l'Allemagne fait mieux, mais dans un contexte de regroupement urbain plus favorable, ce qui joue sur l'enfouissement et la longueur des réseaux, et pour un coût 30 % plus élevé.

Le renforcement et la sécurisation des réseaux concourent ensemble à une meilleure qualité de la distribution, qui constitue un objectif prioritaire pour les pouvoirs publics, partagé par les opérateurs. En ce qui concerne l'électrification rurale proprement dite, ces objectifs se retrouvent dans les volumes financiers consacrés à la qualité et à la sécurisation du CAS-FACÉ :

- le sous-programme « **renforcement / extension** » des réseaux constitue le premier poste des travaux aidés. En pratique, les **travaux de renforcement constituent en moyenne 85 % des aides utilisées du sous-programme**. En constante progression depuis le début des années 2000, il est actuellement stabilisé à **232 millions d'euros** (2012) et représente **plus de 60 % des aides du programme « électrification rurale »** (programme 793) ;

- les sous-programmes « **sécurisation** » (fils nus et fils nus de faible section) constituent le second poste des travaux aidés du programme 793. En 2012, l'enveloppe « sécurisation fils nus de faible section » a ainsi augmenté de **plus de 78 %**. Les deux sous-programmes représentent, en 2012, **80 millions d'euros, soit 21 % des aides du programme « électrification rurale »**.

Le tableau de la page suivante confirme ces priorités.

---

<sup>1</sup> Toutefois, depuis 2004, ces investissements auraient à nouveau augmenté, en raison notamment de la mise en place par ERDF de programmes spécifiques de redressement de la qualité (modernisation, sécurisation et renforcement du réseau) ciblant essentiellement des opérations de maintenance préventive sur réseaux de moyenne tension. Au total, les investissements d'ERDF ont ainsi progressé de 70 % de 2004 à 2009 et s'élèvent depuis en 2011 à environ 2,7 milliards d'euros, dont de l'ordre de 700 à 800 millions d'euros consacrés à la qualité.

### Structure prévisionnelle des dépenses en 2012

	En % de l'enveloppe globale 2012	Évolution par rapport à 2011	En millions d'euros
<b>Programme 793</b>	98 %	+ 1,35 %	369
Sous-programme Renforcement et extension (Ex tranche A-B)	62 %	stable	232
Sous-programme Enfouissement (Ex tranche C)	15 %	- 22 %	55,8
Sous-programme Sécurisation fils nus hors faible section (Ex tranche S)	10 %	+ 2 %	38,9
Sous-programme Sécurisation fils nus faible section (Ex tranche S')	11 %	+ 78 %	40,9
Frais de fonctionnement	-	-	1,4
<b>Programme 794</b>	2 %	+ 14 %	7,4
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>+1,37 %</b>	<b>376,4</b>

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

En effet, comme cela a été précisé à votre rapporteure spéciale, les portions de **réseaux en basse tension « fils nus »** sont jugées **fragiles en cas de fortes intempéries** (court-circuits lorsqu'ils tombent à terre ou sont touchés par des branches d'arbres). La priorité a donc porté sur le renforcement des enveloppes d'aides sur les programmes de remplacement des fils nus par du fil torsadé (isolé) ou par des enfouissements. **Le maintien de l'enveloppe actuelle en la matière devrait permettre l'éradication des fils nus faible section en une dizaine d'années.**

Il a été fourni à votre rapporteure spéciale pour les années 2010, 2011 et 2012 la liste intégrale et détaillée (avec les montants par bénéficiaire) des versements effectués par le FACÉ. Ces données appellent peu de commentaires dans la mesure où elles ne permettent ni de confirmer ni d'infirmer que les aides versées sont bien réparties selon les priorités globales qui ont été fixées. Elle relève que dans le cadre du programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempérie », appelé aussi « programme spécial », une subvention de 1,08 million d'euros a été accordée sur le programme en 2012 au bénéfice de la Guyane qui se rajoute au 2,86 millions d'euros accordés sur le programme en 2011 pour le même projet ; soit au total 3,9 millions d'euros au bénéfice de ce département d'outre-mer pour un projet consistant à électrifier cinq « écarts » (sites isolés) du Haut Maroni ; quatre projets sont encore « en cours d'examen » au titre de 2012 mais cette situation de blocage devrait perdurer tant que le décret prévu pour la fin de l'année 2012 ne vient pas préciser les règles d'attribution des aides de ce programme spécial.



*c) La question du calcul des aides*

Votre rapporteure spéciale note que **les aides sont réparties en fonction des départs mal alimentés (DMA)** calculés par un logiciel d'EDF de façon théorique. En fonction du nombre de DMA constaté de chaque département, une **répartition est faite au prorata**.

Or la **méthode de calcul a évolué en 2012** (selon l'évolution des profils des consommateurs, les nouvelles règles techniques sur les sauts de tension etc.) conduisant à une baisse des DMA dans certains départements et donc des aides qui leur sont destinées. Il convient d'observer qu'au niveau national, une telle évolution est restée neutre financièrement pour le niveau des aides versées aux collectivités.

De plus, **les résidences secondaires complexifient les calculs** des DMA : puisque le logiciel ne sait pas si la maison est habitée à l'année ou pas, ce qui contribue à fausser les résultats. Il faudrait donc une approche plus fine, ce qui appelle **l'ouverture d'un chantier de réflexion sur le calcul de la répartition des aides, sachant qu'une évaluation plus rigoureuse des DMA pourrait s'avérer coûteuse**.

En outre, le calcul selon les départs mal alimentés induirait des **effets pervers** : il crée une forme d'**intérêt objectif à avoir un taux de DMA élevé** de façon à pouvoir **bénéficier de plus grosses dotations au titre FACÉ**. Cet élément devrait aussi être pris en considération dans la réflexion à mener.

#### **4. Les recettes et la trésorerie du FACÉ**

*a) La situation financière au 1<sup>er</sup> janvier 2012*

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2012, la comptabilité du « Fonds d'amortissement des charges d'électrification » ne relevait pas d'une comptabilité publique. Sur la base des informations transmises lors de la reprise du FACÉ, la situation financière au 21 décembre 2011 était la suivante.

### Situation financière au début de l'année 2012

(en euros)

Année de programme	Montant annuel des aides engagées	Aides restant à payer au 31/12/11	Crédits de paiement prévisionnels pour 2012
2008	344 398 078,91	5 349 378,02	5 349 378,02
2009	356 940 095,17	37 215 337,45	37 215 337,45
2010	379 741 182,28	106 210 091,10	56 961 177,34
2011	371 057 022,79	261 990 216,22	141 001 674,12
<b>TOTAL</b>	<b>1 452 136 389,51</b>	<b>410 765 022,79</b>	<b>240 527 566,93</b>

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

#### *b) Le produit de la contribution affectée au compte*

Les **taux 2012 ont été calculés de manière à couvrir exactement les AE et CP prévus pour l'année N**, soit une contribution, due par les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, attendue à hauteur de **376,4 millions d'euros**.

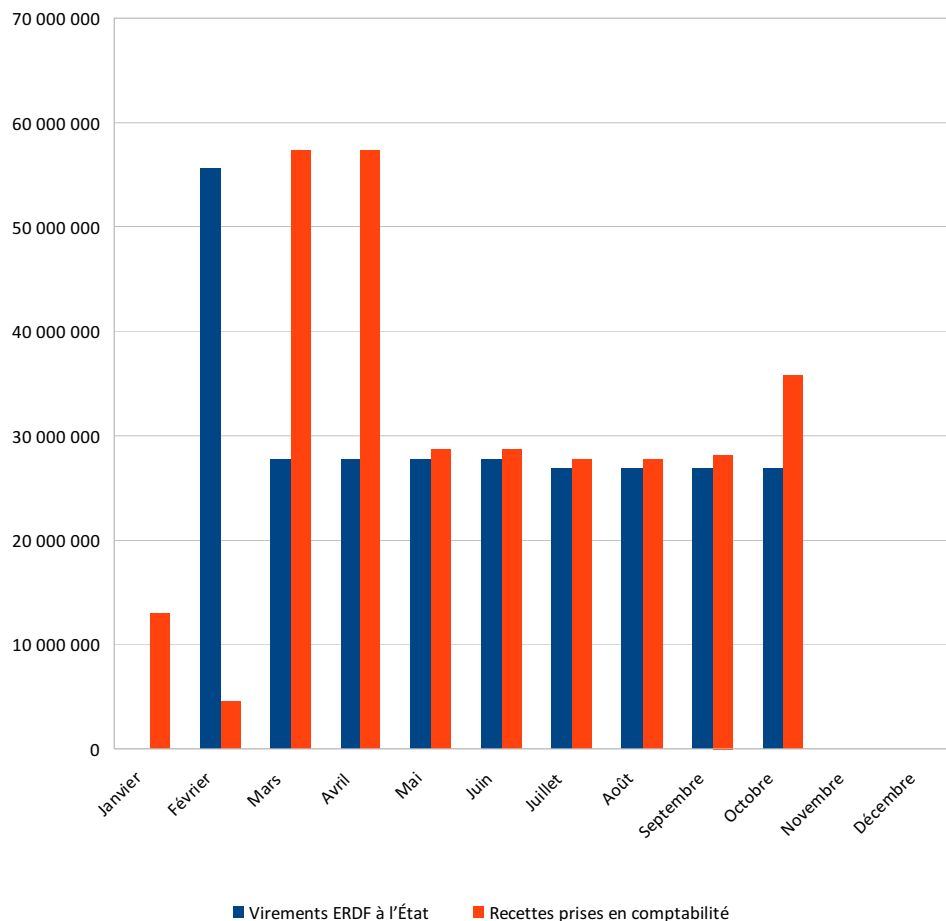
Ces taux, fixés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie en date du 23 juillet 2012, sont les suivants (en centimes d'euros par kWh distribué) :

- **0,0352 en zone rurale ;**
- **et 0,184 en zone urbaine.**

Outre-mer, une règle spécifique s'applique : ce taux est de 0,0352 centime d'euros, à l'exception des onze plus grosses communes de ces territoires qui, elles, sont soumises au taux de 0,184 centime d'euros.

En moyenne, ce régime conduit à un niveau de **35 millions d'euros de recettes mensuelles**. Mais le **rythme de perception a été heurté en 2012** d'où un **profil d'exécution variable selon les mois de l'année** (les données pour novembre et décembre 2012 ne sont pas disponibles s'agissant de recettes effectivement perçues).

Evolution mensuelle des recettes



Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

*c) La trésorerie à la fin de l'année 2012*

La situation financière du compte à la date du 15 novembre 2012 est la suivante :

- **recettes : 311 150 311 euros** (ce montant de recettes doit être comparé au montant total de 377 millions d'euros qui doit être engagé au titre du programme 2012) ;

- montant des **engagements consommés pour le programme 2012 : 238,8 millions d'euros** ;

- montant des **engagements « techniques » consommés** pour les dépenses restant à payer au 31 décembre 2011 : **410 millions d'euros** ;

- montant des **crédits de paiement consommés suite aux engagements pour le programme 2012 : 9,7 millions d'euros** ;

- montant des **crédits de paiement consommés suite aux engagements « techniques »** pour les dépenses restant à payer au 31 décembre 2011 : **194 millions d'euros.**

**Crédits ouverts en AE en 2012**

(en euros)

	<b>Prog. 793</b>	<b>Prog. 794</b>	<b>Total</b>
LFI	369 000 000,00	8 000 000,00	377 000 000,00
AE dites techniques	395 600 000,00	14 400 000,00	410 000 000,00
<b>Crédits ouverts</b>	<b>764 600 000,00</b>	<b>22 400 000,00</b>	<b>787 000 000,00</b>

**Consommation des AE au 15 novembre 2012**

(en euros)

	<b>Prog. 793</b>	<b>Prog. 794</b>	<b>Total</b>
sur AE techniques	395 919 763,50	13 909 062,93	<b>409 828 826,43</b>
sur AE LFI	238 794 577,78 *		<b>238 794 577,78</b>
<b>Total</b>	<b>634 714 341,28</b>	<b>13 909 062,93</b>	<b>648 623 404,21</b>

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

\* 60 Départements

**Crédits ouverts en CP en 2012**

(en euros)

	<b>Prog. 793</b>	<b>Prog. 794</b>	<b>Total</b>
LFI	369 000 000,00	8 000 000,00	<b>377 000 000,00</b>

**Consommation CP au 15 novembre 2012**

(en euros)

	<b>Prog. 793</b>	<b>Prog. 794</b>	<b>Total</b>
sur AE techniques	192 684 025,97	1 173 836,48	<b>193 857 862,45</b>
sur AE LFI	9 730 134,48		<b>9 730 134,48</b>
<b>Total</b>	<b>202 414 160,45</b>	<b>1 173 836,48</b>	<b>203 587 996,93</b>

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Compte tenu du niveau des recettes, du retard pris dans l'engagement des programmes en 2012 et de la possibilité désormais ouverte de présenter un

dossier d'engagement jusqu'au mois de mars 2013, **le CAS ne devrait pas connaître de difficulté de trésorerie.**

La **sous-consommation des crédits devrait même être forte, surtout en CP**, ce qui conduit à estimer **la trésorerie du compte disponible en fin d'exercice à environ 150 millions d'euros**. Ces crédits seront automatiquement reportés, et donneront donc des marges pour 2013. Dans ces conditions, votre rapporteure spéciale invite le Gouvernement à **veiller au bon déroulement des opérations l'année prochaine et les années suivantes, ainsi qu'à procéder aux paiements pour 2013 dans les délais les plus brefs.**

### *C. LES PERSPECTIVES DU COMPTE EN 2013*

#### **1. Des recettes évaluées à 376,4 millions d'euros en 2013**

##### *a) Les taux de la contribution*

Les taux 2013 devraient être **calculés de manière à couvrir au moins les AE et CP prévus pour 2013**, soit une contribution pour 2013 d'au moins **376,4 millions d'euros**, en cas de reconduction des aides 2012. Les taux pourront alors varier légèrement par rapport à ceux de cette année en fonction des **variations de l'assiette**. Ces dernières sont par ailleurs difficiles à chiffrer de manière prévisionnelle. En effet, les taux de contribution ne peuvent être établis définitivement qu'en début d'année N, plus exactement à partir de mai, puisqu'on ne connaît que fin avril le montant exact de l'assiette. Ils sont fixés de manière à ce que le montant des recettes de l'année N soit au moins égal au montant des CP et des AE de cette même année, dans le respect des fourchettes du I *bis* de l'article L. 2224-31 du CGCT.

Il est enfin tenu compte, pour la fixation de ces taux, du solde de trésorerie effectif en fin d'année N-1 ainsi que du solde de trésorerie envisagé pour la fin d'année N. Le produit attendu pour 2013 ne devrait cependant pas donner lieu à de grandes surprises. **Votre rapporteure spéciale demande qu'il soit, en tout état de cause, d'au moins 376,4 millions d'euros.**

##### *b) Le lien entre les recettes et le niveau des dépenses*

Compte tenu des règles de gestion d'un CAS, les dépenses (en termes d'AE et de CP) doivent suivre le rythme et le niveau des recettes constatées dans l'année. Il convient donc que le niveau des recettes 2013 soit au moins égal au niveau des dépenses 2013 (**soit 376,4 millions d'euros si l'on retient un scénario de reconduction des aides 2012**).

Chronologiquement, les décisions en termes de dépenses et de recettes sont prises dans l'ordre suivant :

- **détermination du niveau de dépenses** (AE et CP) : le budget de l'année N doit être arrêté en fin d'année N-1 (avant la sortie du décret de répartition relatif aux crédits ouverts par la LFI) ;

- une **première approche en fin d'année N-1**, sur la base de prévisions en termes d'assiette de contribution (à savoir le nombre de kilowattheures distribués en année N-1 à partir d'ouvrages exploités en basse tension), permet de vérifier qu'il sera possible de financer ce budget dans le respect des fourchettes de taux de contribution du I *bis* de l'article L. 2224-31 du CGCT ;

- les **taux de contribution** ne peuvent, comme on l'a vu, être fixés définitivement qu'en début d'année N, plus exactement **à partir de mai**, puisqu'on ne connaît que fin avril le montant exact de l'assiette.

*c) La question du versement des contributions*

La circulaire de la direction générale des finances publiques du 6 avril 012 précise les **modalités déclaratives et de paiement de la contribution** due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité pour financer le FACÉ.

Il est prévu **trois régimes différents** de versement des contributions selon que les redevables sont soumis au régime réel normal mensuel, au régime normal trimestriel ou au régime simplifié d'imposition en matière de TVA.

Le **principal contributeur (ERDF)** est ainsi soumis au rythme suivant de contributions au CAS-FACÉ : versement de six acomptes de février à juillet et paiement du solde d'août à janvier de l'année N+1.

Cependant, **les dépenses (AE et CP) devant suivre le rythme et le niveau des recettes**, une révision de la circulaire du 6 avril 2012 dans le sens d'une **perception d'une plus grande partie des recettes en début d'année** pourrait s'avérer nécessaire.

## **2. Les scénarios possibles en 2013**

*a) Les quatre pistes identifiées par le Gouvernement*

Le projet de budget 2013 du FACÉ doit être présenté, en autorisations d'engagements et en crédit de paiement, pour avis au conseil à l'électrification rurale lors du second semestre 2013, avant adoption par le ministre chargé de l'énergie, étant entendu qu'il devra y avoir **cohérence entre le budget arrêté et les montants maximum d'AE et de CP fixés par le prochain décret de répartition des crédits ouverts par la LFI 2013**.

**Quatre scénarios sont actuellement à l'étude** au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie :

- **un scénario reprenant la répartition 2012, moins 5 millions d'euros**, ces 5 millions d'euros correspondant à une dotation exceptionnelle accordée en 2012 en vue d'accélérer les actions de sécurisation, notamment de résorption des fils nus de faible section ; en cas de non reconduction, le montant de l'enveloppe « sécurisation fils nus de faible section » resterait

cependant à un niveau significatif compte tenu de sa forte augmentation cette année (41 millions d'euros contre 23 millions d'euros en 2011) ;

- un **scénario reprenant le scénario précédent** (2012 – 5 millions d'euros), + 1% pour tenir partiellement compte de l'inflation ;

- un **scénario reprenant à l'identique la répartition 2012** ;

- un **scénario reprenant la répartition 2012 + 1 %**.

### Quatre scénarios pour le FACÉ en 2013

(en millions d'euros)

	2011	2012 (augmentation « exceptionnelle » de 5M€)	2013 scénario 1 (idem 2012 – 5 M€)	2013 scénario 2 (idem 2012 – 5 M€+1%)	2013 scénario 3 (idem 2012)	2013 scénario 4 (2012+1%)
« Renforcement » (dont extensions 2011 et 2012)	231	232	209	211	209	209
« Extensions »			23	23,3	23	23
« Enfouissement »	71	55,8	55,8	56,3	55,8	56,3
« Sécurisation fils nus hors faible section »	38	38,9	38,9	39,2	38,9	39,2
« Sécurisation fils nus faible section »	23	40,9	35,9	36,2	40,9	41,3
Frais de fonctionnement	1	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
<b>Total programme principal</b>	<b>364</b>	<b>369</b>	<b>364</b>	<b>367</b>	<b>369</b>	<b>372,6</b>
Sites isolés en métropole (y compris installations proximité et MDE en 2011 et 2012)	6,4	6,4	0,7	0,7	0,7	0,7
Installations de proximité DOM			5	5	5	5
MDE			0,1	0,1	0,1	0,1
DUP-THT (y compris intempéries en 2011 et 2012)	1	1	1,4	1,4	1,4	1,4
Intempérie			0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Total programme spécial</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>7,7</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>371,4</b>	<b>376,4</b>	<b>371,3</b>	<b>375,1</b>	<b>376,4</b>	<b>1%</b>
Evolution N/N-1		1,3%	- 1,3%	- 0,3%	0%	1%

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie



**La répartition de ces aides** (qui seraient toujours financées grâce à la contribution des distributeurs, principalement ERDF, assimilée à une imposition de toute nature) entre programmes et sous-programmes serait la suivante :

- **369 millions d'euros pour le programme principal** (chiffage d'après le scénario 3). Ce programme est réparti au sein de divers sous-programmes visant des finalités spécifiques : renforcements / extensions, enfouissement, sécurisation fils nus et sécurisation fils nus de faible section. Il est envisagé, en 2013, de **séparer les aides pour les travaux de renforcement de celles destinées à l'extension des réseaux, actuellement confondues**. La création d'un sous-programme spécifique « extensions » vise à prendre en compte les dispositions de la loi SRU qui fixent les modalités de financement des frais d'extension, notamment dans le cadre des opérations d'urbanisme, ce qui limite l'objet de la participation du CAS-FACÉ aux projets d'extensions. A la demande de la collectivité bénéficiaire, les dotations du nouveau sous-programme « extensions » pourraient être fongibles dans le sous-programme « renforcements ». L'accent mis en 2012 sur le sous-programme « sécurisation fils nus faible section » (+ 77 %) <sup>1</sup> serait maintenu en 2013 dans le but de permettre l'éradication des fils nus faible section à l'horizon 2022 ;

- et **7,4 millions d'euros destinés au programme spécial**, destiné à soutenir des opérations particulières d'électrification rurale. A compter de 2013, un sous-programme spécifique « installations de proximité en zone non interconnectée » sera créé afin d'identifier plus précisément et d'aider les projets de développement d'installations de production décentralisée qui permettent, faute de réseaux, l'électrification de villages isolés dans les DOM. Les autres sous-programmes sont les suivants : « sites isolés » (opération de production décentralisée d'électricité à partir d'énergie renouvelable en zone interconnectée), « MDE » (opération de maîtrise de la demande d'énergie), « DUP-THT » (aides en contrepartie des contraintes liées à la création d'une ligne très haute tension) et « intempéries » (renforcement anticipé de réseaux altérés par des intempéries). Les crédits de tous ces sous-programmes sont fongibles.

*b) La nécessité de préciser la notion de communes rurales et de procéder à certains ajustements*

Dans le cadre de la réforme du CAS-FACÉ, votre rapporteure spéciale considère qu'il est **essentiel que les collectivités territoriales**, en particulier les territoires ruraux, **ne soient en aucun cas les perdants dans cette opération**.

---

<sup>1</sup> Cet effort répond au fait que les réseaux de basse tension en fils nus sont particulièrement vulnérables en cas de fortes intempéries et, notamment, ceux de faible section. Leur sécurisation passe par leur remplacement par du fil isolé torsadé ou par leur enfouissement.

Elle reconnaît la pertinence d'une **réflexion sur un nouveau paramétrage des communes classées dans le régime urbain ou dans le régime rural**, mais une telle évolution devra se faire dans les deux sens. **Si certaines communes doivent être basculées dans le régime urbain, d'autres, à l'inverse, devront être basculées dans le régime rural.** Le dispositif en vigueur conduit à ce qu'en métropole (le régime n'étant pas le même pour l'outre-mer comme on l'a vu), les communes de moins de 2 000 habitants sont considérées comme étant des communes rurales, en vertu des nomenclatures de l'INSEE. Il conviendrait par exemple que certaines communes comprises entre 2 000 et 5 000 habitants puissent bénéficier d'aides également sous réserve du respect de certaines **conditions d'isolement**. Les analyses de la DATAR sur **l'évolution de la ruralité** pourraient contribuer à affiner les critères de classement des communes.

Lors de son audition par votre rapporteure spéciale, notre collègue Xavier Pintat a souligné, en tant que président de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), que **les critères actuels devaient être éventuellement revus mais que, surtout, des moyens sont nécessaires pour améliorer la qualité du réseau** : il existe encore 60 000 kilomètres de fils nus qui sont fragiles. L'augmentation des microcoupures en zone rurale n'est pas acceptable. Alors que le temps de coupure moyen en France, par abonné et par an, est de 119 minutes en 2010, certains usagers ne subissent que quelques minutes d'interruption cependant que, dans certains départements, les coupures peuvent excéder 10 heures, au préjudice des entreprises et des particuliers.

Pour sa part, le **concessionnaire historique** fait valoir les **limites des marges d'actions que lui offre le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE)**<sup>1</sup> et s'interroge sur les priorités du FACÉ du point de vue de la nature des projets soutenus, souhaitant toutefois que la sécurisation des réseaux demeure une priorité.

Au-delà de la question du classement des communes en zone rurale ou en zone urbaine, votre rapporteure spéciale constate que **les taux des aides du FACÉ sont identiques pour les collectivités, quelle que soit la nature des travaux** au demeurant. Elle préconise donc d'engager une réflexion sur la possibilité d'une **variation des taux selon les collectivités et la nature des travaux**.

Par ailleurs, elle fait sienne l'invitation de Francesco Delfini, secrétaire général de la fédération Nationale des SICAE (FNSICAE), à en revenir à certains fondamentaux du FACÉ : *« compenser les charges d'amortissement, investir dans la sécurisation et mettre en place des projets, tels que l'enfouissement des réseaux « HTA » (haute tension, soit 20 000 volts) dans les zones de montagne, les zones boisées et les zones exposées au vent. Dans les zones rurales ce n'est effectivement pas forcément l'enfouissement la*

---

<sup>1</sup> Fraction de la facture d'électricité destinée à financer notamment les investissements sur les réseaux de transport et de distribution.

*priorité, mais la qualité de la distribution. Mettre l'argent du FACÉ dans des opérations esthétiques d'enfouissement ne contribue pas à la qualité du réseau ».*

*c) La question de la mutualisation*

Les **réseaux de fibre optique** ressemblent à ceux de distribution de l'électricité. Ils ont d'ailleurs, eux aussi, besoin de péréquation au profit des zones rurales. Les convergences existent tant en matière d'**infrastructures de génie civil** (les parcours sont souvent les mêmes : appuis aériens, fourreaux...) que de **services** (à l'instar des « réseaux intelligents » qui permettront de piloter les réseaux électriques par Internet).

Mais si la **mutualisation des infrastructures** (pour le déploiement de la fibre optique en zone rurale, voire pour l'éclairage public) **est souhaitable**, votre rapporteure spéciale estime qu'**elle ne doit pas conduire à réduire indirectement les aides destinées aux travaux d'électrification rurale**.

Pierre Jandet, chargé du suivi du FACÉ à la DATAR, a, lors de son audition par votre rapporteure spéciale, fait valoir qu'il est opportun, au-delà de l'électricité, de tirer des enseignements de ce fonds pour préparer le déploiement de la fibre optique. Il a distingué trois types de zones :

- les zones qui seront couvertes par les opérateurs privés en raison d'une concurrence forte ;
- les zones où ils ont manifesté l'intention d'investir ;
- et enfin **celles qui dépendront de la seule initiative publique**, en l'absence d'initiative privée. Ces dernières zones concernent environ **40 % de la population et correspondent à 90 % des communes du territoire**, ce qui témoigne de l'ampleur du chantier. Ce sont ces zones qui présentent un risque de fracture numérique, alors que les réseaux à haut débit sont importants pour ces territoires (télé médecine, accès aux services publics, transactions électroniques etc.).

### **3. Le dispositif de suivi de la performance du CAS**

Le dispositif de suivi de la performance du compte spécial proposé à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2013 repose sur **différents indicateurs qui concernent la sécurisation**, permettant notamment de comparer les types de travaux. Ils permettront ainsi de **mesurer l'efficacité des aides à la sécurisation au regard du nombre de kilomètres de fils nus résorbés chaque année**.

Par ailleurs, des indicateurs permettant de mesurer **l'efficacité des aides au renforcement**, notamment leur impact sur le nombre de départs mal alimentés (DMA) en zone rurale, sont à l'étude et devraient être proposés à l'occasion de **la LFI pour 2014**.

*a) Le programme 793 « Électrification rurale »*

Ce dispositif d'évaluation de la performance concernant les programmes du compte spécial est défini pour la première fois dans le cadre du présent PLF et repose sur les indicateurs suivants pour le **programme 793 « Électrification rurale »**, qui ne dispose que d'un seul objectif : la « sécurisation des réseaux basse tension en fils nus ». Il s'appuie sur **deux indicateurs** :

- l'indicateur 1.1 « Coût moyen du remplacement des lignes en fils nus au sein des réseaux basse tension », composé de **six sous-indicateurs** qui déclinent ce coût : « Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section remplacé par du fil torsadé », « Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section remplacé par du fil enfoui », « Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section traité », « Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section remplacé par du fil torsadé », « Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section remplacé par du fil enfoui », « Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section traité » ;

- l'indicateur 1.2 « Taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein des réseaux basse tension » qui n'est assorti que d'**un seul sous-indicateur**, relatif au « Taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein des réseaux basse tension ».

L'objectif stratégique du programme 793, concernant l'électrification rurale, est la **résorption des réseaux basse tension en fils nus**. Les résultats des actions conduites pour atteindre cet objectif sont évalués sous le rapport de l'efficacité et de l'efficacités :

- en visant un **emploi optimal des ressources** qui sont affectées au programme (coût moyen au kilomètre du remplacement du fil nu par types de lignes (torsadées, enfouies) ;

- et en appréciant le **volume de lignes traitées par rapport au volume de lignes restant à traiter** (taux de résorption des lignes).

*b) Le programme 794 destiné aux zones non interconnectées*

**Pour ce qui concerne le programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries », un seul indicateur figure** dans le projet annuel de performances : il s'agit du « coût de l'alimentation électrique des villages d'Outre-Mer situés en zones non desservies par les réseaux ».

S'agissant de ce programme, la performance est appréciée en rapport avec l'objectif visant à **permettre l'alimentation des sites isolés en outre-mer, dans les zones non desservies par les réseaux d'électricité**. Le coût de l'alimentation électrique en zones non desservies par les réseaux est ainsi l'objet de l'indicateur associé à l'objectif. La publication de cet

indicateur est complétée par le nombre de villages et de personnes bénéficiaires des travaux réalisés.

Le dispositif d'évaluation de la performance concernant les programmes relatifs au compte spécial, étant défini pour la première fois dans le cadre de l'élaboration du présent PLF 2013, il n'est pas possible à ce stade de fournir des résultats chiffrés pour les indicateurs du programme. En outre, le Gouvernement fait valoir qu'il **ne prévoit pas pour l'instant de modifier ce dispositif.**

**Les principales observations de votre rapporteure spéciale  
sur le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »**

1. Les **recettes du FACÉ**, évaluées à **376,4 millions d'euros en 2013**, pourraient **varier en exécution**. Il convient cependant de veiller à ce qu'il dispose bien de **recettes d'un niveau au moins équivalent**, dans la continuité des exercices précédents.

2. Les **problèmes de paiement rencontrés en 2012 ne doivent plus se reproduire**. Il s'agit d'optimiser les délais de mandatement **sans conditionner le versement des aides à la communication par les collectivités d'une programmation pluriannuelle détaillée des travaux**.

3. Les **actions de renforcement et de sécurisation**, notamment de résorption des fils nus de faible section, doivent demeurer **l'axe prioritaire des missions du FACÉ**. La **dégradation du service de distribution d'électricité** dans les zones rurales, à travers l'augmentation des microcoupures par exemple, doit être combattue.

4. La **transparence dans les critères d'attribution des aides pour l'électrification rurale** doit être renforcée afin **d'écarter le risque d'une logique d'abonnement** de la part des bénéficiaires.

5. L'utilisation de la méthode de **calcul des aides selon les départs mal alimentés (DMA)** n'est pas d'une fiabilité totale et pourrait induire des effets pervers, ce qui invite à ouvrir une **réflexion à ce sujet**

6. Le mécanisme de **répartition des charges et des produits entre les communes rurales et les communes urbaines** doit rester identique. Les analyses de la DATAR sur **l'évolution de la ruralité** pourraient contribuer à affiner **les critères de classement des communes**, en recourant par exemple à des conditions d'isolement. Alors que le taux d'aide est aujourd'hui uniforme, une seconde réflexion est à engager sur la **variation des taux d'aide selon les collectivités et la nature des travaux**.

7. La **mutualisation des infrastructures** (pour le déploiement de la fibre optique en zone rurale ou l'éclairage public) est souhaitable mais elle **ne doit pas conduire à réduire indirectement les aides destinées aux travaux d'électrification rurale**.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement minorant de 1,16 million d'euros en AE et en CP les crédits de la mission.**

Cette minoration a été expliquée de la façon suivante :

I.- une **majoration de crédits** destinés à abonder, à **titre non reconductible, de 10 000 euros** en AE et en CP le plafond de la mission « Politique des territoires » et imputés sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires », titre 6, catégorie 64 ;

II.- une **minoration des crédits de 1 170 000 euros** en AE et en CP, destinée à gager les ouvertures de crédits opérées lors de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances. Ces crédits se répartissent de la façon suivante : 1,03 million d'euros sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 140 000 euros sur le programme « Interventions territoriales de l'Etat ».

### Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (dont titre 2)</b>	10 000	1 030 000	10 000	1 030 000
<b>162 « Interventions territoriales de l'Etat »</b>	0	140 000	0	140 000
<b>TOTAL</b>		1 170 000		1 170 000
<b>SOLDE</b>		- 1 160 000		- 1 160 000





## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 21 novembre 2012, sous la présidence de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale, sur la mission « Politique des territoires » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».**

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spécial.** – La mission « Politique des territoires » vise à soutenir le développement durable des territoires nationaux, dans une perspective de développement solidaire et équilibré.

En dépit d'une baisse marquée de ses crédits par rapport à 2012, de 7,63 % en autorisations d'engagement et de 4,33 % en crédits de paiement, avant le vote de l'Assemblée nationale, la continuité prévaut en 2013. Par ailleurs, ces montants sont conformes aux plafonds prévus par le projet de loi de programmation des finances publiques.

Si cette mission se situe bien au cœur de la politique transversale d'aménagement du territoire, les actions de l'Etat en faveur de cette politique excèdent largement son périmètre, puisque 5 milliards d'euros sont, à ce titre, engagés chaque année. Les deux programmes de la mission ne représentent, en 2013, que 6,5 % de la totalité de ces crédits.

La contraction des crédits ne devrait pas, selon le Gouvernement, poser de difficultés : la réduction du niveau de certains engagements n'affaiblirait pas les politiques mises en œuvre. Quant aux crédits de paiement, dont la diminution est à mesurer à l'aune des taux de consommation constatés lors des précédents exercices, ils restent à un niveau qui permettra de répondre aux besoins de couverture en paiement des engagements, confirmant le maintien de l'effort de désendettement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Il faudra veiller, à l'avenir, à préserver ce même équilibre, afin de ne pas reproduire les tensions observées entre 2003 et 2009.

J'en viens aux deux programmes de la mission, dont le périmètre reste stable en 2013.

Le programme, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ou PICPAT, correspond aux moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Le programme « Interventions territoriales de l'Etat » ou PITE, relève du Premier ministre mais sa gestion a été confiée au ministère chargé de l'intérieur. Il correspond à quatre actions interministérielles de portée régionale. Dans les deux cas, les actions prévues pour 2013 poursuivent ce qui a été engagé les années précédentes.

Ainsi, les crédits du PICPAT – 263 millions en autorisations d'engagement et 281 millions en crédits de paiement, soit une diminution respective de 6,9 % et 6,56 % par rapport à 2012 - seront principalement employés au financement des dispositifs suivants :

- les contrats Etat-régions, dont la « génération » 2007-2013 entrera en 2013 dans sa dernière année d'exécution ;
- la prime d'aménagement du territoire, outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans certaines zones prioritaires du territoire ;
- les pôles d'excellence rurale ;
- le plan d'accompagnement du redéploiement des armées ;
- les pôles de compétitivité, qui devraient être redéfinis en 2013 ;
- les « grappes d'entreprises », variantes des pôles de compétitivité pour des réseaux d'entreprises de petite taille, qui ne disposeront cependant plus que de crédits de paiement en 2013, ce qui marque la fin du soutien public à ces structures.

La majorité des crédits du programme « PITE » - 41 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une diminution de 12 % et 14 % respectivement par rapport à 2012 - est affectée à l'action relative à la Corse, laquelle sera en outre abondée par des fonds de concours, à hauteur de 25 millions d'euros en crédits de paiement, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ce qui constitue une forme de « débudgétisation » regrettable.

Le PITE retrace quatre actions. Le financement de la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, *via* le plan d'urgence nitrates, qui arrive à son terme, et surtout, le plan de lutte contre les algues vertes ; le plan d'investissements en Corse, ci-avant mentionné ; les dépenses consacrées à l'écologie du marais poitevin ; le programme mis en œuvre à la Guadeloupe et à la Martinique pour faire face aux dangers du chlordécone, pesticide hautement toxique qui a été utilisé contre le charançon du bananier.

Il serait bon, à mon sens, d'améliorer l'évaluation des actions de la mission, dont on mesure mal l'efficacité, en particulier au regard des critères d'égalité entre les territoires. Je me félicite de la création, en septembre 2012, d'une commission sur les missions et l'organisation du ministère de l'égalité des territoires, chargée d'examiner l'hypothèse de la création d'un commissariat général à l'Égalité des territoires, en remplacement de la DATAR, et dont le rapport final sera présenté en février 2013 pour le cinquantième anniversaire de cette dernière.

Près de trente dépenses fiscales sont rattachées au PICPAT pour un montant total minimal estimé de 440 millions d'euros en 2013, soit un total supérieur aux crédits de la mission. Je m'inquiète des résultats issus du rapport Guillaume d'août 2011, consacré aux niches fiscales et sociales, qui s'était montré très critique sur ces dispositifs, jugés pour la plupart inefficaces : sur

les 21 dépenses fiscales de la mission évaluées, 18 ont le score le plus faible, soit zéro. Déjà, en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait évoqué des dispositifs « à l'efficacité incertaine ». Une remise à plat de ces mesures me semble, à terme, inévitable.

Bref, une plus grande efficacité des politiques d'aménagement du territoire doit être, à mon sens, recherchée, au-delà même de la présente mission, pour plus de cohérence et de solidarité entre nos régions.

J'en viens au compte spécial « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ), bel exemple de cette solidarité, sur lequel j'ai réalisé un contrôle budgétaire en 2012. Il est devenu, depuis cette année, un compte d'affectation spéciale, en changeant de nom mais pas d'acronyme. Son ancien nom était en effet le « Fonds d'amortissement des charges d'électrification ».

La réforme du dispositif était justifiée : le système devenait de plus en plus risqué pour les élus qui participaient à sa gouvernance, menacés d'être accusés de gestion de fait. De plus, ses recettes, des impositions de toutes natures, n'étaient pourtant pas fixées par la loi. Quant à ses dépenses, elles s'apparentaient à des dépenses publiques, sans que soient cependant respectées les règles de la comptabilité publique.

La gestion de l'ancien Fonds étant assurée par « Electricité de France » (EDF), cela revenait à faire d'une société anonyme, puisque tel est désormais le statut de l'entreprise, le collecteur d'une imposition de toutes natures d'un montant proche de 400 millions, hors du contrôle du Parlement.

La création d'un compte spécial constitue donc un progrès en matière de sécurité juridique, de transparence budgétaire et de contrôle du Parlement.

Reste cependant un aspect très négatif. L'année 2012 a vu s'accumuler les factures bloquées par des circuits de paiements trop longs. La direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), qui assure désormais la gestion du fonds, a fait de son mieux, mais ces graves problèmes de paiement, qui ne doivent plus se reproduire à l'avenir, n'ont été résolus qu'au cours de l'été 2012.

Ces retards étaient dus à la fois à l'impossibilité technique de percevoir les recettes, en raison d'une inadaptation de Chorus - le système de gestion de la comptabilité de l'État -, à l'absence de crédits pour couvrir les engagements antérieurs à 2012 et à l'exigence de nouvelles pièces justificatives dans les dossiers de demande de paiement. Je déplore ces graves dysfonctionnements, lourds de conséquences pour certains territoires ruraux et pour de nombreuses entreprises. Il en résulte aussi une sous-consommation des crédits en 2012, surtout en crédits de paiement : la trésorerie disponible en fin d'exercice pourrait être de l'ordre de 150 millions d'euros. Ces crédits seront automatiquement reportés sur 2013, mais j'inviterai le Gouvernement à veiller au bon déroulement des opérations l'an prochain, d'autant que des collègues me confirment que des difficultés persistent sur le terrain.

Les recettes du FACÉ sont assises sur une contribution due par les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, au premier rang desquels « Électricité Réseau Distribution France » (ERDF). Le produit de ce prélèvement devrait rester stable en 2013, à 376,4 millions. Le taux appliqué s'établit à 0,0352 centime d'euros par kilowatt-heure en zone rurale et 0,184 centime d'euros en zone urbaine.

Les dépenses du compte spécial consistent dans les aides versées aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AOD), lesquelles peuvent être des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification, dès lors qu'elles sont les maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification rurale. Les travaux peuvent être pris en charge à hauteur de 80 % hors taxes et les dotations sont notamment réparties en fonction de statistiques sur les départements mal alimentés (DMA), calculées par EDF.

Les investissements sur les réseaux de distribution publique d'électricité peuvent poursuivre diverses fins :

- renforcement des réseaux en vue d'améliorer la qualité de l'électricité distribuée, laquelle peut se dégrader, notamment en zone rurale, en raison de l'augmentation du nombre d'abonnés raccordés sur un départ basse tension ;

- sécurisation des réseaux en prévision des événements exceptionnels notamment atmosphériques (intempéries, tempêtes), qui peuvent provoquer l'interruption de la fourniture ;

- extension des réseaux afin d'assurer leur développement ;

- enfouissement pour des raisons essentiellement d'ordre esthétique.

Je voudrais conclure en formulant sept recommandations :

- il faudra veiller à ce que le FACÉ conserve un niveau de recettes équivalent à celui de 2012, c'est une condition pour que le niveau global des aides soit stable ;

- les problèmes de paiement rencontrés en 2012 ne doivent plus se reproduire. Il faut optimiser les délais sans conditionner le versement des aides à la communication par les collectivités d'une programmation pluriannuelle détaillée des travaux ;

- les actions de renforcement et de sécurisation doivent demeurer l'axe prioritaire des missions du FACÉ. Il faut en terminer avec la dégradation du service de distribution d'électricité dans les zones rurales, qui se traduit par la multiplication des microcoupures ;

- la transparence dans les critères d'attribution des aides pour l'électrification rurale doit être renforcée, afin d'écartier toute logique d'abonnement de la part des bénéficiaires ;

- l'utilisation de la méthode de calcul des aides, selon les départements mal alimentés (DMA), n'est pas d'une fiabilité totale et pourrait induire des effets pervers, ce qui invite à ouvrir une réflexion à ce sujet ;

- le mécanisme de répartition des charges et des produits entre les communes rurales et les communes urbaines doit rester identique. Les analyses de la DATAR sur l'évolution de la ruralité pourraient contribuer à affiner les critères de classement des communes, en prenant notamment en compte les conditions d'isolement. Il serait bon, également, d'engager une réflexion sur la variation des taux d'aides, aujourd'hui uniformes, selon les collectivités et la nature des travaux ;

- la mutualisation des infrastructures, enfin, pour le déploiement de la fibre optique en zone rurale ou l'éclairage public, est souhaitable mais ne doit pas conduire à réduire indirectement les aides destinées aux travaux d'électrification rurale.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Politique des territoires » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci de cet utile travail sur le FACÉ, dont le fonctionnement suscite l'inquiétude dans de nombreux territoires, en butte à des problèmes bureaucratiques.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Je m'inquiète de difficultés éventuelles dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). Dans le programme 112, la fin du fait générateur est attendue pour 2013. Il faudra reconduire le dispositif des ZRR, dont le coût est loin d'être considérable et qui demeure indispensable au maintien de l'activité dans ces zones.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Je partage vos préoccupations. Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, m'a donné des garanties en ce sens.

**M. Yannick Botrel.** – Je remercie notre collègue rapporteure spéciale de son excellent travail. La reconquête de la qualité des eaux de Bretagne m'est chère. Votre note de présentation, page 52, indique une tendance favorable, avec une baisse constante des nitrates depuis une dizaine d'années sur de nombreux cours d'eau. Voilà qui témoigne des efforts fournis par les agriculteurs. De nombreux bassins versants ont signé des contrats. Un seul, celui de l'Aber Wrac'h, continue de poser des difficultés, certains agriculteurs se refusant à signer. La plupart des agriculteurs ont un comportement vertueux, mais pas tous. Or, les budgets engagés sont importants. Comment sont appliquées les réglementations sur le terrain ? Que font exactement les services de l'État ? Imposent-ils des sanctions financières ? Tous les moyens sont-ils mis en œuvre ?

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Le dialogue et les contrats sont préférés à la sanction. Je reviendrai vers vous avec des informations plus précises à ce sujet.

**M. Gérard Miquel.** – Le FACÉ nous a permis d'avoir un réseau électrique performant sur tout le territoire. Paul Ramadier, qui l'a mis en place, fut, à cet égard, un visionnaire. Il faudra veiller à préserver ce système. Si l'adduction d'eau avait bénéficié d'un mécanisme analogue, nous ne trouverions pas aujourd'hui face à un réseau vieillissant, difficile à renouveler dans de bonnes conditions. Soyons vigilants !

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Je suis d'accord avec vous. L'audition des responsables d'ERDF a montré qu'ils souhaitaient requalifier certaines zones rurales et réorienter davantage de crédits vers des zones urbaines. C'est bien pourquoi je m'inquiète. Beaucoup des crédits d'investissement en zone rurale n'ont pas été utilisés cette année : 150 millions d'euros sont à reporter sur 2013. Je resterai d'autant plus vigilante que les difficultés de paiement continuent, mettant en péril les entreprises locales.

**Mme Michèle André, présidente.** – Est-ce lié à Chorus ?

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Oui, c'est un des aspects. Il y a aussi la question des pièces justificatives désormais demandées en amont des paiements. Mais le fait est que les intempéries ne sont pas prévisibles à un an : il faut un peu de flexibilité, d'où mes différentes recommandations. Je finis même par me demander si les services de Bercy n'ont pas voulu garder un peu de trésorerie.

**M. Gérard Miquel.** – Si l'annualité budgétaire n'est pas toujours respectée, c'est qu'il existe des délais incompressibles entre programmation et réalisation des travaux. Il faut se méfier des accusations de sous-consommations dans les territoires. Je compte sur votre vigilance.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – J'y veille.

**M. Claude Haut.** – Est-il une disposition légale ou réglementaire qui exige, pour percevoir des aides du FACÉ, que les syndicats se regroupent en un syndicat départemental ? Il semble que de fortes pressions s'exercent en ce sens : quand existent plusieurs syndicats, les aides sont moins importantes.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Il n'y a pas d'obligation en tant que telle, mais des incitations financières, en effet. Nous avons été alertés sur cette question par de petits syndicats d'électrification.

**M. Claude Haut.** – Sur quoi s'appuie cette incitation financière ?

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Sur la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie et sur une décision du Gouvernement après avis du conseil du FACÉ.

**M. François Fortassin.** – Le FACÉ est d'abord un formidable exemple de solidarité. Ensuite, nous avons, grâce à lui, le meilleur réseau au

monde, loin devant d'autres pays développés comme les Etats-Unis ou le Japon. Toutefois, EDF, ERDF ou Bercy semblent considérer qu'il s'agit d'un luxe : d'aucuns - très haut placés - voient dans les travaux financés, notamment l'enfouissement des lignes, une exigence purement « esthétique ».

On serait d'ailleurs bien inspirés de susciter la même solidarité en matière de très haut débit : si on faisait payer un euro supplémentaire par mois à tous les titulaires de lignes téléphoniques ou à tous les abonnés à Internet, nous récolterions plusieurs millions d'euros par an : le problème serait réglé rapidement.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Il ne s'agit pas d'esthétique, nous le savons, mais de la sécurité de réseaux qui sont bien trop souvent endommagés.

Il y a une vraie réflexion à mener sur la fibre optique. La mutualisation des infrastructures d'électrification et de fibre optique permettrait de réaliser des économies d'échelle. Je retiens votre idée de faire contribuer les abonnés au haut débit à hauteur d'un euro. Nous devons en tout cas garantir l'avenir du FACÉ, pour que ses crédits ne servent pas à d'autres fins.

Cécile Duflot présentera, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la DATAR, la nouvelle allocation des crédits relatifs à la politique des territoires. Nous serons particulièrement vigilants.

La mission « Politique des territoires » et le CAS « FACÉ » sont, certes, de taille modeste, mais ils comportent des dispositifs essentiels, qu'il s'agisse des ZRR, des pôles de compétitivité ou de l'électrification rurale.

*A l'issue de ce débat, la commission décide, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Politique des territoires », ainsi que de ceux du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».*

\*

\*       \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.**





## **ANNEXES**

### **ANNEXE 1**

#### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

**Ministère de l'Égalité des territoires et du logement :**

- Mme Cécile DUFLOT, ministre

**Fédération nationale des collectivités concédantes et régies  
(FNCCR) :**

- M. Xavier PINTAT, sénateur de la Gironde, président
- M. Pascal SOKOLOFF, directeur général

**Ministère de l'Écologie, du développement durable et de  
l'énergie, Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) :**

- M. Pierre-Franck CHEVET, directeur général
- M. Pierre FONTAINE, sous-directeur « Réseau électrique »,  
commissaire du Gouvernement au conseil du FACÉ
- M. Jean LE DALL, sous-directeur des affaires générales et de la  
synthèse
- M. Dominique JANE, directeur du FACÉ

**Ministère de l'Économie et des finances, direction du Budget :**

- M. Vincent MOREAU, sous-directeur en charge des sujets  
énergétiques
- M. Anthony FARISANO, chef du bureau de l'énergie, des  
participations, de l'industrie et de l'innovation
- M. Jean-Philippe REY, chargé du FACÉ

**Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à  
l'attractivité régionale (DATAR) :**

- M. Pierre JANDET, conseiller en charge du numérique et de la  
compétitivité, membre du conseil du FACÉ

**Électricité Réseau Distribution France (ERDF) :**

- Mme Michèle BELLON, présidente du directoire
- M. François ABKIN, secrétaire général
- M. Christophe VANHOVE, directeur du pôle « Économie tarifaire », membre du conseil du FACÉ
- M. Pierre SOULAIROL, directeur du pôle « Concessions »
- Mme Catherine HALBWACHS, directeur du pôle « Affaires institutionnelles »

**Électricité de France (EDF) :**

- M. Jean-Pierre CHATEAU, ancien directeur du FACÉ
- M. Marc ESPALIEU, directeur coordinateur des actifs régulés
- M. Pierre GUELMAN, directeur de la mission « Concessions, partenariats et communication »
- M. Thierry PONS, directeur « Système énergétique insulaires » (SEI)
- M. Gilles LATURNUS, chef du département réseaux du SEI
- M. Bertrand LE THIEC, adjoint du directeur du Pôle « Affaires institutionnelles »

**Fédération nationale des sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (FNSICAE) :**

- M. Francesco DELFINI, secrétaire général
- M. Luc BOUCHER, administrateur, directeur général de la SICAE de l'Aisne
- M. Olivier DUBRAY, administrateur, directeur général de la SICAE Est.

**ANNEXE 2**

**LETTRE COMMUNE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU  
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU  
MINISTRE DU BUDGET À NOTRE COLLÈGUE XAVIER  
PINTAT, PRÉSIDENT DE LA FNCCR**



Le ministre de l'Écologie,  
du Développement durable et de l'Énergie

Le ministre délégué, chargé du Budget



Paris, le 05 SEP. 2012

Références : CMA1200048-012001332  
via nfi : votre lettre du 31/07/2012

Monsieur le Président,

Vous nous avez fait part, dans un courrier en date du 19 juillet 2012, de vos inquiétudes liées aux modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale ».

Nous partageons votre analyse quant à l'importance de ces financements dans l'aménagement énergétique des territoires ruraux et à leur impact économique sur les entreprises titulaires des marchés publics de travaux relatifs au génie climatique et énergétique.

Le CAS a été institué par le précédent Gouvernement dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2011. Il est soumis à des règles budgétaires spécifiques prévues par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Conformément à ces règles, les circuits budgétaires et comptables ont évolué au 1<sup>er</sup> janvier de cette année.

La création de ce nouveau cadre juridique a été accompagnée d'engagements de la part de l'État : les représentants des collectivités territoriales et des établissements publics maîtres d'ouvrage disposent ainsi de deux membres supplémentaires au sein du nouveau Conseil à l'électrification rurale et le budget du CAS FACE a été augmenté de plus de 5 M€ entre 2011 et 2012.

Monsieur Xavier PINTAT  
Président de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies  
Sénateur de la Gironde  
Maire de Soulac-sur-Mer  
20 Boulevard de La Tour-Naubourg  
75007 PARIS

Nous partageons néanmoins entièrement votre avis quant aux difficultés rencontrées pour la mise en place du nouveau dispositif et regrettons les délais de transition vers le nouveau mode de gestion, lié à la reprise des engagements financiers passés du FACÉ et à la mise en place de la procédure applicable aux nouveaux engagements.

Alertés sur ce point dès notre prise de fonction, nos deux ministères ont œuvré en étroite collaboration pour que le dispositif devienne opérationnel dans les meilleurs délais et soit le plus simple possible, dans le respect des règles de la comptabilité publique.

Concernant les engagements financiers passés, à ce jour, plus de 150 M€ ont déjà été versés aux syndicats départementaux d'électrification rurale au titre des engagements contractés par l'ancien fonds FACÉ. Certaines avances au titre des projets relevant de la programmation 2012 ont également déjà été versées.

Concernant les programmes pour l'année 2012, les délais de validation des programmes sont désormais résorbés et les services de l'État sont aujourd'hui pleinement opérationnels. Désormais, le délai de traitement de vos demandes de paiement par l'ensemble des services de l'État ne devrait pas dépasser trois semaines en moyenne, entre la réception des pièces justificatives et l'encaissement effectif des aides pour l'électrification rurale.

Concernant enfin la procédure administrative, nous avons demandé à nos services de veiller à ce que les éléments demandés n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire à la bonne gestion des deniers publics, et s'alignent sur d'autres pratiques connues des collectivités territoriales, telles que celles appliquées pour la dotation d'équipement des territoires ruraux. Nous avons décidé, en particulier, que les projets pourront faire l'objet d'un commencement matériel d'exécution dans les deux ans après la notification aux bénéficiaires de leur engagement, donnant ainsi plus de souplesse à la gestion opérationnelle.

Pour l'année 2012 et afin de tenir compte des retards de procédure de ces derniers mois, nous avons aussi étendu de manière exceptionnelle la date limite pour la soumission des projets éligibles aux aides du CAS FACÉ au titre de la programmation 2012 au 31 mars 2013.

Vous trouverez en annexe à ce courrier un résumé du fonctionnement du nouveau dispositif.

Nous espérons que ces mesures permettront de résorber rapidement les retards pris dans l'engagement des travaux d'électrification rurale et mettront fin à la situation difficile à laquelle ont dû faire face les entreprises de travaux dans vos territoires, en vue d'un fonctionnement normal du nouveau dispositif en 2013.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.

  
Delphine BATHO

  
Jérôme CAHUZAC

#### ANNEXE : Fonctionnement revu du programme principal du CAS FACÉ

1. Le ministre ordonnateur effectue une répartition par département et notifie à chaque bénéficiaire ses droits à subvention par sous-programme (renforcement / enfouissement / sécurisation).

2. Afin de procéder à l'engagement des crédits correspondant aux droits à subvention dans la comptabilité budgétaire, les syndicats bénéficiaires doivent adresser au ministre ordonnateur une programmation prévisionnelle des projets au titre de la programmation de l'année N. Celle-ci doit comporter :

- la désignation précise des projets avec leurs caractéristiques ;
- la localisation des travaux ;
- la nature et le montant maximum prévisionnel de la dépense subventionnable et de l'aide demandée ;
- le montant des autres aides éventuelles et leur provenance ;
- le calendrier des travaux, comportant la date prévisionnelle de commencement des travaux.

Le dossier reçu, l'engagement se fait dans les comptes de l'Etat au niveau du sous-programme.

3. Les travaux d'extension ne pouvant être par nature anticipés lors de la programmation initiale, la seule indication, dans la programmation prévisionnelle, du montant prévisionnel de la dépense subventionnable et de l'aide s'y rapportant sera suffisante.

4. Les projets éligibles aux aides du CAS FACÉ au titre de la programmation 2012 doivent obligatoirement être adressés au plus tard avant le 31 mars 2013. Les listes de projets reçus après le 15 octobre 2012 pourront faire l'objet d'un engagement dans la comptabilité budgétaire en 2013, mais resteront rattachés à la programmation 2012.

5. Dès l'engagement des crédits dans la comptabilité budgétaire de l'Etat, le ministre ordonnateur adresse au bénéficiaire sans délai la notification correspondante ainsi que le dossier d'obtention des aides.

6. Les bénéficiaires ont alors un délai de deux ans pour commencer l'exécution du sous-programme (réalisations d'études, passation de marchés etc.) qui a fait l'objet d'un engagement dans les comptes de l'Etat. Ce délai peut être porté à trois ans dans des cas particuliers de complexité du projet ou de son plan de financement prévisionnel, sur autorisation du ministre ordonnateur.

7. Les demandes de paiements (acomptes et soldes) sont effectuées au fur et à mesure de l'avancement des travaux et payées sur justificatif. Tout projet doit être soldé au plus tard avant la fin de la troisième année suivant celle de l'année de programmation à laquelle il est rattaché. Les travaux aidés au titre de la programmation 2012 devront ainsi être terminés avant le 31 décembre 2015.

8. Les bénéficiaires sont éligibles à un versement prévisionnel de trésorerie à hauteur de 10 % du sous-programme engagé, payable sur demande de leur part. Pour les projets de la programmation 2012, ce versement aura lieu sur présentation de la liste des projets d'investissement du sous-programme avec, pour chaque projet, ses caractéristiques, sa localisation, le montant maximum prévisionnel de la dépense subventionnable et le calendrier prévisionnel des travaux.