

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Par MM. Christian GAUDIN, Jean-Paul ALDUY
et Dominique MORTEMOUSQUE

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 18) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »	7
I. LE PROGRAMME « STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT »	7
II. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »	11
III. LE PROGRAMME « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »	15
IV. LE PROGRAMME « TOURISME »	17
V. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	20
VI. LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	24
DEUXIÈME PARTIE : DEUX POLITIQUES DU PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	29
I. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN LEVIER DÉSORMAIS INCONTOURNABLE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	29
A. VERS UNE APPROCHE TERRITORIALISÉE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	29
1. <i>Fondements du concept de pôle de compétitivité</i>	29
2. <i>Les étapes et le calendrier</i>	30
B. LE DISPOSITIF	32
1. <i>Le pilotage des pôles de compétitivité</i>	32
2. <i>L'accompagnement financier public</i>	33
(1) <i>Des exonérations fiscales et sociales</i>	34
(2) <i>La mobilisation des agences et de la Caisse des dépôts et consignations</i>	35
(3) <i>Des crédits d'intervention inscrits au budget général</i>	35
II. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TÉLÉPHONIE MOBILE ET EN HAUT DÉBIT : UN ÉTAT DES LIEUX	37
A. LA DIFFUSION DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE ET DU HAUT DÉBIT : DES AVANCÉES IMPORTANTES	37
1. <i>Des services désormais indispensables</i>	37
2. <i>Des avancées importantes enregistrées ces dernières années</i>	37
B. L'ACTION VOLONTARISTE DU GOUVERNEMENT	39
1. <i>Un engagement ferme et renouvelé</i>	39
2. <i>Le plan de résorption des zones blanches en téléphonie mobile</i>	40
3. <i>Les mesures en faveur du haut débit</i>	41
4. <i>Les crédits prévus dans la présente mission « politique des territoires »</i>	44

C. DES PROGRÈS RESTENT À ACCOMPLIR	44
1. <i>Téléphonie mobile : la persistance inadmissible de ruptures dans la couverture</i>	44
2. <i>Haut débit : une diffusion rapide, mais qui doit être accompagnée</i>	45
ANNEXE I - PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	47
ANNEXE II - APPEL À PROJETS « TECHNOLOGIES ALTERNATIVES »	53

Mesdames, Messieurs,

La **mission interministérielle « Politique des territoires »** regroupe **six programmes**, dont quatre (« Stratégie en matière d'équipement », « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », « Information géographique et cartographique » et « Tourisme ») se rapportent à l'activité du **ministère de l'équipement, des transports, du tourisme et de la mer**, et deux (« Aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'Etat ») à celle du **ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**.

L'essentiel des crédits qu'elle rassemble était auparavant examiné par votre commission pour avis dans le cadre de quatre rapports pour avis :

- routes et voies navigables ;
- urbanisme ;
- tourisme ;
- aménagement du territoire.

La mission « Politique des territoires » est **dotée de 864,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **701,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Cependant, ces enveloppes n'intègrent ni les fonds de concours prévus (estimés à 28,7 millions d'euros en AE et 33,8 millions d'euros en CP), ni les transferts de crédits en gestion en provenance d'autres missions.

En outre, une **part importante des crédits bénéficiant à la présente mission sont inscrits et seront gérés directement dans des programmes rattachés à d'autres missions**. Tel est, en particulier, le cas pour les dépenses de personnel et de fonctionnement du ministère de l'équipement, regroupées dans le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports ». Si ce choix a été fait cette année pour résoudre des difficultés d'ordre pratique, liées notamment à la polyvalence du personnel des services déconcentrés du ministère de l'équipement, il faut espérer qu'à terme

une affectation plus fine de ces crédits soit réalisée, afin que le Parlement puisse réellement se prononcer en loi de finances sur l'ensemble des moyens affectés à une politique donnée.

Compte tenu de l'ampleur de la réforme, il est bien évident que **2006 est une année de transition** ; vos rapporteurs pour avis n'en adhèrent pas moins à la démarche sous-tendant le nouveau cadre budgétaire, qui donnera plus d'importance à l'évaluation des résultats.

La **première partie de ce rapport pour avis**, qui sera présentée par **Jean-Paul Alduy**, est consacrée à la **présentation budgétaire de la mission « Politique des territoires »**.

Visant à faire le point sur deux politiques publiques financées par le programme « Aménagement du territoire », la **deuxième partie** comprend **deux développements relatifs**, d'une part, aux **pôles de compétitivité**, d'autre part à **l'aménagement numérique du territoire** (sous l'angle de la téléphonie mobile et du haut débit), présentés respectivement par **Christian Gaudin** et **Dominique Mortemousque**.

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

Programme	Ministre concerné	Crédits de paiement	CP en % des CP de la mission
Stratégie en matière d'équipement	Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	99.473.772	14,17 %
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	92.357.000	13,16 %
Information géographique et cartographique	Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	75.000.000	10,69 %
Tourisme	Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	78.298.000	11,16 %
Aménagement du territoire	Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire	275.507.650	39,26 %
Interventions territoriales de l'Etat	Premier ministre	81.174.280	11,57 %
Totaux		701.810.702	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2006

I. LE PROGRAMME « STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT »

Selon l'annexe bleue consacrée à la mission « Politique des territoires », ce programme « *regroupe les moyens permettant d'adapter en permanence les politiques des territoires aux nouveaux besoins d'intervention publique* ». Dans ce but, il vise à anticiper les évolutions structurelles dans les domaines des transports, de la construction, des travaux publics, de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

Il est doté de **99,46 millions d'euros en AE** et de **99,47 millions d'euros en CP**, en augmentation respectivement de 6,1 % et de 5,9 % par rapport à 2005.

Cependant, ce programme devrait bénéficier, « en comptabilité d'analyse des coûts », de crédits inscrits au programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports » pour un montant de **71 millions d'euros**. Ces crédits correspondent à des dépenses indivises dans des domaines tels que l'informatique, l'immobilier ou la comptabilité, mais aussi aux dépenses de personnel des services déconcentrés relevant du programme « Stratégie en matière d'équipement ». En effet, le parti a été pris, de manière temporaire, de ne pas répartir les personnels des directions départementales et régionales de l'équipement entre différents programmes et missions, car il était difficile, compte tenu de leur grande polyvalence, d'identifier la répartition de leur temps de travail entre leurs différentes tâches, de sorte que ces personnels sont tous inscrits dans une action du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement ».

En outre, sur 99,47 millions d'euros, 1,7 million d'euros correspond à des crédits de personnel relevant du programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » de la mission « Recherche ».

Les effectifs inscrits au programme représentent **847 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT)**.

Parmi ceux-ci, 821 correspondent au personnel du secrétariat général du ministère de l'équipement, du conseil général des ponts et chaussées, du service de défense et de sécurité du ministère, de la délégation ministérielle à l'accessibilité et du conseil national d'information géographique. Les 26 autres sont rattachés au programme précité de la mission « Recherche » (*voir supra action 4*).

Malgré l'existence de crédits d'études et d'intervention, ce programme vise, pour l'essentiel, à **financer des dépenses de personnel et de fonctionnement**. En ce sens, il est très proche du programme « Conduite et pilotages des politiques d'équipement » de la mission « Transports », avec lequel est envisagée une fusion en loi de finances pour 2007. **Vos rapporteurs pour avis ne peuvent que souscrire à une telle démarche, dans un souci évident de lisibilité.**

Ce programme se décline en **sept actions** :

Les actions du programme « Stratégie en matière d'équipement »

Action n° 1 : « Stratégie, observation, évaluation, prospective et soutien au programme »

Celle-ci vise essentiellement à financer la production d'études et de synthèses, destinées à l'administration, mais aussi au Parlement, aux collectivités territoriales et à l'Union européenne, voire aux acteurs économiques et de la société civile, en vue de définir les politiques nationales dans les domaines des transports, de la construction, des travaux publics, de l'habitat et de l'aménagement du territoire. Elle comprend aussi quelques crédits d'intervention destinés aux petites et moyennes entreprises (PME) du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) à travers le dispositif des Fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), cofinancé par les régions dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER). Enfin, elle regroupe, dans un souci de simplification, la quasi-totalité des crédits de personnel du programme. Cette action se voit allouer 61,67 millions d'euros en AE et 61,68 millions d'euros en CP.

Action n° 2 : « Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement »

Elle a pour objet de préparer la prise de décisions relatives à l'organisation du ministère de l'équipement et à la gestion de ses ressources humaines : gestion des cadres dirigeants, tutelle ou pilotage de l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC), de l'école nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE) et de l'école nationale des techniciens de l'équipement (ENTE), animation des services déconcentrés et conduite de la politique de modernisation. A ce titre, elle reçoit 31,53 millions d'euros, destinés pour l'essentiel (31,14 millions d'euros) au versement d'une subvention pour charges de service public à l'ENPC, pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement de cet établissement. Relevons que les crédits de fonctionnement et d'investissement destinés aux autres écoles du ministère (ENTPE et ENTE) ne sont pas prévus ici, mais dans le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports ».

Action n° 3 : « Action européenne et internationale »

Elle vise à développer l'influence du ministère de l'équipement à l'échelle internationale, notamment par la coordination des actions conduites à ce niveau, par l'organisation de déplacements et l'accueil de délégations étrangères, par une participation à l'aide au développement et au soutien des entreprises à l'exportation et par une politique de relations publiques à l'égard des interlocuteurs étrangers du ministère. Dans cette perspective, elle finance notamment la réalisation d'études, les frais de représentation du ministère et le fonctionnement des services en charge de l'action européenne et internationale. 1,68 million d'euros lui sont consacrés pour 2006.

Action n° 4 : « Pilotage du réseau scientifique et technique (RST) »

Ce réseau se compose de services techniques centraux comme le service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA), d'organismes scientifiques tels que l'Institut national de recherche et d'études sur les transports et leur sécurité (INRETS) et des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) répartis sur l'ensemble du territoire. Les 2 millions d'euros attribués à cette action pour 2006 serviront, au titre du pilotage du réseau scientifique et technique, à rénover l'outil de gestion des commandes passées aux CETE, mais aussi à financer les frais de fonctionnement du Centre national d'information géographique. Cependant, une partie sera utilisée pour le financement de la masse salariale correspondant à 26 ETPT du ministère de l'équipement affectés à la gestion du programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat », qui relève de la mission « Recherche ».

Action n° 5 : « Inspection des services, conseil et expertise »

Elle finance les frais de fonctionnement des missions d'inspection générale et d'expertise exercées par le conseil général des ponts et chaussées et des onze missions d'inspection générale territoriales (MIGT) d'Ile-de-France et d'outre-mer. 340.000 euros lui sont alloués.

Action n° 6 : « Sûreté, sécurité et défense »

Elle finance les dépenses de fonctionnement du service de défense et de sécurité engagées dans le cadre de son action préventive contre les risques (naturels, sanitaires et technologiques) et les accidents dans les domaines de l'urbanisme et des transports, de sécurisation des systèmes d'information et en matière de gestion des crises. 270.000 euros sont consacrés à cette action.

Action n° 7 : « Information et communication »

Cette action correspond à la mise en oeuvre de la politique de communication et de diffusion au public de l'information conduite par le ministère de l'équipement et se voit doter de 1,97 million d'euros.

Les **objectifs** affichés pour ce programme sont au nombre de **cinq**. Ils sont assortis de **huit indicateurs** :

Les objectifs du programme « Stratégie en matière d'équipement »

Objectif n° 1 : « Accroître les suites données aux rapports d'inspection ou expertises du conseil général des ponts et chaussées »

Pour apprécier la réalisation de cet objectif a été retenu un **indicateur** mesurant le pourcentage des recommandations de ces rapports ayant été suivies d'effets dans un délai de vingt-quatre mois.

Objectif n° 2 : « Améliorer la diffusion des éléments stratégiques, prospectifs et statistiques produits par le ministère auprès du public, des pouvoirs publics et des acteurs concernés »

L'atteinte de cet objectif sera mesurée par les **deux indicateurs** suivants :

- le taux de croissance du nombre de consultations des informations publiées ;
- un indice de satisfaction sur les informations publiées, qui sera construit à partir d'enquêtes.

Objectif n° 3 : « Assurer la présence du ministère à l'international et son influence dans les décisions communautaires qui le concernent »

Les **deux indicateurs** retenus visent, l'un à comptabiliser le nombre d'échanges internationaux (accueil de délégations étrangères, actions de coopérations du ministère ou d'expertise à l'étranger non financées par le budget de l'équipement), l'autre à mesurer la proportion de textes communautaires transposés dans l'année en cours sur l'ensemble des textes transposables dans les secteurs concernant le ministère. Pour ce dernier indicateur, un taux prévisionnel de 76 % est prévu pour 2005 et un taux de 86 % visé pour 2006.

Objectif n° 4 : « Faire du réseau scientifique et technique une référence partagée »

Il s'agit ici d'évaluer la qualité des prestations fournies par le RST. **L'indicateur** retenu à cet effet tend à mesurer la fiabilité des prévisions de trafic établies par ce réseau sur les tronçons autoroutiers mis en service depuis cinq ans.

Objectif n° 5 : « S'assurer de l'adaptation de la formation aux demandes des employeurs »

Il s'agit de vérifier si la formation dispensée dans les trois écoles du ministère de l'équipement (ENPC, ENTPE, ENTE) satisfait les attentes des employeurs publics et privés, grâce à **deux indicateurs** : le taux d'emploi des diplômés non fonctionnaires six mois après l'obtention de leur diplôme d'une part, le coût de formation par élève d'autre part.

Si les objectifs retenus sont relativement satisfaisants, vos rapporteurs pour avis constatent avec regret qu'il n'en est pas de même pour les indicateurs dont ils sont assortis. D'une part, la **quasi-totalité est encore en construction** de sorte qu'à une exception près, aucune donnée chiffrée n'est disponible pour 2004 et 2005 ni même avancée à titre prévisionnel pour 2006.

D'autre part, **la pertinence de ces indicateurs est inégale.** Ainsi, le deuxième indicateur de l'objectif n° 3 (« proportion de textes communautaires transposés dans l'année en cours sur l'ensemble des textes transposables dans les secteurs concernant le ministère ») est certes intéressant, mais ne permet pas de mesurer la réalisation de l'objectif affiché, c'est-à-dire l'influence française dans les décisions communautaires, mais plutôt l'efficacité de notre pays à appliquer ces décisions.

De même, l'indicateur de l'objectif n° 4 (« mesure de la fiabilité des prévisions de trafic établies par ce réseau sur les tronçons autoroutiers mis en service depuis cinq ans ») est très réducteur et ne permet pas d'évaluer de manière satisfaisante la qualité du service rendu par le réseau scientifique et technique. Or, les attentes à l'égard de celui-ci sont importantes, notamment de la part des conseils généraux confrontés à une nouvelle étape de décentralisation routière. Vos rapporteurs pour avis proposent que cet indicateur soit complété par un second tendant à évaluer la capacité du RST à répondre aux attentes des collectivités territoriales.

II. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »

Selon le « bleu budgétaire », le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » vise à permettre la réalisation des grandes opérations d'urbanisme de l'Etat, l'exercice par celui-ci de ses compétences en droit des sols et l'apport d'un appui technique aux autres ministères et aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme et de droit des sols, mais aussi d'ingénierie publique.

Il regroupe ainsi les crédits d'investissement et d'intervention que l'Etat consacre au soutien des réseaux professionnels (par exemple les agences d'urbanisme), au renforcement des politiques foncières, de planification et d'aménagement portées par les collectivités locales, au développement des villes nouvelles ou à l'accompagnement du retour au droit commun des ex-villes nouvelles et, enfin, aux interventions ciblées sur des territoires prioritaires.

Il regroupe également les emplois et les crédits de rémunération destinés aux agents oeuvrant pour le programme au sein de la direction générale l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), ainsi que les crédits correspondant à des fonctions supports (études, communication, contentieux...).

93,45 millions d'euros lui sont consacrés en AE et 92,36 millions d'euros en CP, contre respectivement 82,24 et 78,49 millions en 2005, soit des **augmentations de 13,6 et de 17,7 %**.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à diminuer de 2 millions d'euros les crédits affectés aux politiques foncières locales.

L'augmentation des crédits de ce programme permettra notamment, selon des réponses au questionnaire budgétaire reçues par vos rapporteurs pour avis, de **revaloriser (+7 %) les dotations destinées aux agences d'urbanisme** –notamment en vue de la création de quatre nouvelles agences-, de poursuivre la réalisation des grandes opérations d'urbanisme d'intérêt national (villes nouvelles, Euroméditerranée et Plaine de France) et d'engager la redynamisation urbaine de Saint-Etienne.

Les 92,36 millions d'euros de crédits de paiement correspondent, pour 48,07 millions d'euros (**52 %**) à **des dépenses de moyens** (personnel et

fonctionnement) et pour 44,27 millions d'euros (48 %) à des dépenses d'interventions et d'investissements.

Ce programme devrait aussi se voir **transférer en cours d'année des crédits d'un montant de 18,5 millions d'euros en provenance de la mission « Ville et logement »** pour financer les emplois du personnel de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et de la délégation interministérielle à la ville ayant en charge la mise en œuvre de cette mission.

En pratique, il bénéficiera aussi de 1,124 milliard d'euros inscrits (en CP) au programme « Conduite et pilotage des politiques en matière d'équipement » de la mission « Transports », pour couvrir des dépenses correspondant aux effectifs des services déconcentrés (DDE, DRE) du ministère de l'équipement remplissant des fonctions au titre du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », ainsi que des dépenses indivises (gestion des ressources humaines, informatique, immobilier), selon la même logique que celle évoquée à propos du programme « Stratégie en matière d'équipement ».

En comptabilité d'analyse, le total des crédits alloués à ce programme s'établira à environ 1,217 milliard d'euros en CP.

En conséquence, l'essentiel (92,4 %) des crédits destinés à ce programme est en réalité inscrit en loi de finances dans un autre programme, ce qui n'est pas satisfaisant. **Ne serait-il pas envisageable de procéder l'an prochain à une définition plus fine des dépenses en loi de finances, en affectant directement les emplois et les crédits correspondant aux missions et programmes auxquels ils se rapportent ?**

Enfin, ce programme bénéficiera aussi de **fonds de concours** -constitués pour l'essentiel par la contribution de la région Ile-de-France au financement d'opérations d'aménagement de la voirie des villes nouvelles- à **hauteur de 11,24 millions d'euros en AE et de 26,48 millions d'euros en CP.**

Ce programme comporte six actions, qui sont présentées dans l'encadré ci-après. Seules deux d'entre elles (action n° 1 et action n° 6) comprennent initialement des crédits, une ventilation devant être effectuée vers les autres actions en cours d'exercice.

Les actions du programme « aménagement, urbanisme et ingénierie publique »

Action n° 1 : « Urbanisme, planification et aménagement »

Elle recouvre un nombre varié de missions de l'Etat, de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires en matière d'urbanisme et des documents d'urbanisme (directives territoriales d'aménagement) à la gestion de crédits issus du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et à la réalisation de grandes opérations d'urbanisme (villes nouvelles, la Défense...). Elle est dotée de 46,8 millions d'euros en AE et de 49,2 millions d'euros en CP.

Action n° 2 : « Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et aux tiers »

Elle comprend les prestations de conseil et de soutien technique (gratuites ou payantes) apportées par les services de l'Etat aux collectivités territoriales et notamment aux communes dans le domaine de la voirie, de l'urbanisme et de l'habitat. Elle comprend aussi la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'occupation des sols et l'élaboration des documents d'urbanisme.

Action n° 3 : « Appui technique au ministère chargé de l'écologie »

Elle consiste à assurer certaines missions pour le compte de ce ministère dans des domaines tels que la réglementation des usages de l'eau, la gestion du domaine public fluvial, la prévention des inondations ou le traitement des déchets.

Action n° 4 : « Appui technique aux autres ministères »

Cette action renvoie notamment aux prestations d'ingénierie réalisées par les directions départementales de l'équipement au profit des projets immobiliers des autres ministères ou encore à l'appui au ministère de l'outre-mer en matière d'habitat.

Action n° 5 : « Personnels relevant du programme « développement et amélioration de l'offre de logement de la mission « Ville et logement »

Elle vise à financer les emplois budgétaires des personnels de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ayant en charge la mise en œuvre d'un programme de la mission « ville et logement ». Les crédits correspondants seront transférés en gestion de la mission « Ville et logement ».

Action n° 6 : « Soutien au programme »

Cette action, qui bénéficie de 46,7 millions d'euros en AE et de 43,2 millions d'euros en CP, regroupe l'ensemble des crédits de personnel et de fonctionnement destinés au programme.

259 ETPT sont affectés à ce programme, correspondant aux effectifs des services centraux en charge de l'urbanisme (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère de l'équipement). En tenant compte des effectifs des services déconcentrés financés par la mission « Transports » (19.007), le total des effectifs affecté au programme s'établit à 19.266 emplois en équivalent temps plein travaillé.

Six objectifs, assortis d'une **douzaine d'indicateurs**, ont été définis pour ce programme.

Les objectifs du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »

Objectif n° 1 : « Promouvoir l'aménagement durable et solidaire des territoires »

Cet objectif est assorti d'un **indicateur** : la perception par les acteurs concernés (élus locaux, socio-professionnels...) de l'efficacité des interventions de l'Etat en matière de planification et d'aménagement. Cet indicateur sera renseigné sur la base d'enquêtes.

Objectif n° 2 : « Contribuer à une meilleure organisation de l'occupation de l'espace »

Visant à maîtriser et équilibrer l'urbanisation, notamment dans les zones les plus sensibles, cet objectif est évalué par un **indicateur** : la proportion de logements autorisés chaque année dans les communes périurbaines couvertes par un document d'urbanisme approuvé (plan d'occupation des sols, plan local d'urbanisme ou carte communale). En 2004, ce taux a été de 77,7 % et les objectifs à atteindre sont de 83 % pour 2005 et de 85 % pour 2006.

Objectif n° 3 : « Soutenir des pôles de développement d'intérêt national »

Il s'agit ici de mesurer l'intérêt des grandes opérations d'urbanisme. **Trois indicateurs** ont été retenus, visant à mesurer, l'un l'investissement privé généré par ces investissements publics, l'autre le taux de création d'emplois au sein de ces pôles et le troisième le nombre de logements créés chaque année au sein de ces pôles.

Objectif n° 4 : « Assurer aux usagers et aux collectivités locales un service de qualité dans la délivrance des autorisations d'urbanisme »

L'efficacité de l'État à délivrer des autorisations d'urbanisme sera appréciée à l'aune de **trois indicateurs** relatifs respectivement au taux de respect des délais pour l'instruction des permis de construire, à la proportion d'actes annulés parmi les actes instruits par les directions départementales de l'équipement (DDE) pour les permis de construire et les déclarations de travaux et, enfin, au taux de satisfaction des élus.

Objectif n° 5 : « Assister les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences en privilégiant l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes »

Les indicateurs retenus, au nombre de trois, sont le taux de satisfaction des élus concernant les prestations de l'État en matière d'ingénierie d'appui territorial, la part des prestations d'ingénierie relevant de l'assistance technique de l'État au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire (ATESAT) et la part des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des missions d'ingénierie publique, pour laquelle un objectif de hausse (40 % en 2006) est affiché.

Objectif n° 6 : « Apporter aux autres services de l'État, dans un cadre contractuel, une assistance dans la conduite de leurs programmes immobiliers »

Un seul indicateur est défini pour cet objectif (coût des prestations des services de l'équipement rapporté au montant des travaux), la direction de l'urbanisme estimant qu'il appartient aux ministères bénéficiaires des prestations d'apprécier la satisfaction de cet objectif.

La plupart des objectifs retenus semblent pertinents, à l'exception toutefois de l'objectif n° 1 (« promouvoir l'aménagement durable et solidaire des territoires ») dont la portée reste trop générale.

S'agissant des indicateurs, on peut regretter qu'un sur deux ne soit pas encore construit et, par conséquent, n'affiche pas de chiffre prévisionnel pour 2005 et 2006. En outre, certains manquent de précision, comme celui prévu pour l'objectif n° 1 précité (« perception par les acteurs concernés de l'efficacité des interventions de l'Etat ») ou apparaissent peu opérants, à l'image de l'indicateur retenu pour l'objectif n° 6 (« coûts des prestations des services de l'équipement rapporté au montant total des travaux »), destiné à évaluer l'apport technique du ministère de l'équipement aux autres ministères dans la conduite de leurs programmes immobiliers.

III. LE PROGRAMME « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme « Information géographique et cartographique » finance la fourniture par l'Institut géographique national (IGN) de données géographiques et cartographiques utiles dans de nombreux domaines, en particulier l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'environnement, les transports, la sécurité civile ou encore la gestion des risques naturels et technologiques. Ces d'informations permettent aussi de développer des systèmes d'information géographique (SIG) au service de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres acteurs publics.

Ce programme est doté de **75 millions d'euros en AE et d'une enveloppe de même montant en CP**, en légère baisse par rapport à 2005 (78,6 millions d'euros en AE et 76,5 millions d'euros en CP).

En outre, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement transférant dans ce programme les crédits relatifs à l'information géographique et cartographique du ministère de l'équipement initialement inscrits au programme « Stratégie en matière d'équipement ».

122.000 euros devraient, par ailleurs, être pris en charge par le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports », au titre de dépenses de comptabilité mutualisées sur l'action « Programmation économique et financière ».

Les crédits de ce programme visent exclusivement à financer des dépenses de fonctionnement, correspondant à l'attribution de deux subventions pour charges de service public à l'Institut géographique national (IGN). Pour la première fois en 2006, l'IGN va financer ses investissements sur ressources propres. Le responsable de ce programme est le directeur général de l'IGN.

Deux actions structurent ce programme :

Action n° 1 : « Production de l'information géographique »

Cette action vise à financer la production et l'actualisation d'informations géographiques (repères géodésiques et de nivellement utilisés par les géomètres, photographies aériennes, fonds cartographiques...) dont la liste fait l'objet d'un arrêté ministériel. Elle comprend aussi le financement de la formation initiale dans ce domaine, pilotée par l'Ecole nationale des sciences géographiques. L'un des enjeux actuels est la mise en place, à l'horizon 2008, d'un référentiel à grande échelle (RGE), système d'information géographique constitué de quatre composantes (orthophotographique, topographique, parcellaire, adresse). 63 millions d'euros en AE et en CP sont destinés à cette action, soit 84 % des crédits du programme.

Action n° 2 : « Recherche dans le domaine de l'information géographique »

Elle vise à financer les travaux de recherche conduits par l'IGN en matière d'information géographique. Ceux-ci ont pour but d'améliorer la productivité de la construction de ce type d'information, de développer de nouvelles données et de trouver de nouvelles applications. Parmi les axes de recherche, on peut citer la constitution de modèles en trois dimensions ou l'exploitation des techniques de positionnement par satellite. 12 millions d'euros en AE et en CP sont consacrés à cette action.

Ces actions permettent le financement de 1.731 emplois rémunérés par l'IGN.

* **Quatre objectifs**, illustrés par **sept indicateurs**, sont assignés à ce programme.

Objectif n° 1 : « Garantir et améliorer la qualité des données géographiques et cartographiques »

Il s'agit d'améliorer la qualité de l'information fournie par une mise à jour efficace des informations et par une évaluation annuelle des processus utilisés par l'IGN. **Deux indicateurs** sont retenus en conséquence. Le premier porte sur l'âge des fonds cartographiques (avec pour 2006 une cible de 9,5 ans pour l'âge moyen et de 15 ans pour l'âge maximum de 90 % des fonds). Le second est constitué par la note annuelle obtenue dans le cadre du dispositif d'autoévaluation de la fonction publique (norme de qualité ISO9004), qui repose sur des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs (cible : 3,2 sur 5 en 2006).

Objectif n° 2 : « Etablir dans les délais et faire partager le Référentiel à grande échelle dans une démarche partenariale »

Il vise à rendre disponible le RGE dans les délais requis et à favoriser l'enrichissement de celui-ci grâce à des partenariats avec des acteurs tels que les collectivités territoriales et divers organismes publics (direction générale des impôts, office national des forêts, parcs naturels régionaux...) ou privés. **L'indicateur proposé** mesure la disponibilité de chacune des composantes du RGE à l'échelle du territoire, avec des cibles de 92 % pour la composante topographique, 60 % pour la composante parcellaire et 70 % pour la composante adresse (la composante orthophotographique étant déjà disponible). Un indicateur relatif au nombre d'utilisateurs du RGE pourrait être proposé en complément l'an prochain.

Objectif n° 3 : « Optimiser l'équilibre des sources de financement »

Cet objectif vise à augmenter la part des ressources propres générées par les activités complémentaires à la production de l'information géographique (diffusion, édition, prestations de services) dans le budget de l'IGN, conformément au contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat. Il est assorti de **deux indicateurs** concernant, l'un, l'équilibre de financement de l'IGN (45 % de ressources propres visées pour 2006), l'autre les gains de productivité dans le domaine de la cartographie.

Objectif n° 4 : « Améliorer la visibilité du dispositif de formation et de recherche »

Il a pour but de favoriser la formation de professionnels de l'information géographique destinés à travailler hors de l'IGN, pour remédier à un déficit constaté actuellement sur ce marché. Il vise aussi à mieux valoriser la recherche par l'augmentation des publications. **Deux indicateurs** permettent d'évaluer cet objectif. Le premier concerne le taux de placement à six mois des étudiants non destinés à occuper des postes à l'IGN, avec une cible de 90 % pour 2006. Le second porte sur le nombre moyen de publications annuelles (cible : une publication par chercheur pour 2006).

Vos rapporteurs pour avis se félicitent des objectifs choisis, qui devraient autoriser une bonne évaluation de l'activité de l'IGN et **soulignent la qualité des indicateurs retenus, qui sont tous renseignés.**

Ils regrettent néanmoins d'avoir reçu tardivement les notes demandées dans le cadre du questionnaire budgétaire, en particulier celle portant sur le référentiel à grande échelle.

IV. LE PROGRAMME « TOURISME »

Le programme « tourisme » regroupe les moyens consacrés par le ministère chargé du tourisme à la mise en oeuvre de la politique touristique de la France. Il est placé sous la responsabilité du directeur du tourisme.

* Il est doté de **79,8 millions d'euros en AE** et de **78,3 millions d'euros en CP**, ces deux catégories de crédits étant **en légère diminution**, de 1,3 million d'euros (-1,6 %) et de 200.000 euros (-0,25 %), par rapport à 2005.

1,67 million d'euros de fonds de concours devrait, en outre, être rattaché à ce programme, au titre de la participation de la Banque de France et de la SNCF au financement de deux enquêtes sur le tourisme conduites chaque année par le ministère : l'enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE) et le suivi de la demande touristique des Français (SDT).

Par ailleurs, **0,59 million d'euros** devrait être reçu du **programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement »** de la mission « Transports » pour des dépenses faisant l'objet d'une mutualisation au niveau de ce programme de soutien du ministère de l'équipement (comptabilité, contentieux, gestion des ressources humaines).

* Les crédits inscrits au programme « Tourisme » se répartissent entre **62,7 millions d'euros de dépenses de personnel et de fonctionnement (80 %)** et **15,6 millions d'euros (20 %) de dépenses d'intervention**, la proportion importante de crédits de moyens s'expliquant notamment par le montant des subventions pour charges de service public (32 millions d'euros) aux opérateurs rattachés au ministère : le groupement d'intérêt économique Maison de la France et, dans une moindre mesure, le groupement d'intérêt public Observation, développement et ingénierie touristique (ODIT-France) et le groupement d'intérêt public « Bourse solidarité vacances » (BSV).

Une partie des crédits du programme (14,4 millions d'euros en AE et 12,9 millions d'euros en CP), inscrits essentiellement à l'action 2 et pour une part minoritaire à l'action 3, est contractualisée avec les régions dans le cadre des CPER.

* **Quatre actions**, présentées dans l'encadré suivant, composent ce programme :

Les actions du programme « Tourisme »

Action n° 1 : « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire »

Elle vise à maintenir, dans un contexte marqué par une concurrence forte, la place de la France comme première destination touristique mondiale. Cela passe par la **promotion**, d'une part **de la destination France**, notamment à travers l'action du **GIE Maison de la France** (campagnes de publicité, éditions de brochure, accueil de journalistes...), d'autre part des **savoir-faire français**, grâce à l'**intervention du ministère du tourisme** (action de la mission des affaires internationales à l'extérieur et de la mission de la communication et des nouvelles technologies de l'information sur le marché domestique), à travers des opérations telles que les assises nationales du tourisme. Pour 2006, cette action est dotée de 37,3 millions d'euros en CP.

Action n° 2 : « Economie du tourisme »

Elle a pour finalité de réguler l'activité touristique et de réguler l'offre. A cet effet, elle vise à permettre une bonne connaissance du secteur (enquêtes, études, statistiques) en collaboration avec ODIT-France, à en assurer la réglementation (normalisation, protection des consommateurs), à soutenir les stratégies d'amélioration de son offre et de ses métiers (application du plan Qualité France) et à en favoriser, avec l'appui d'ODIT-France, l'adaptation aux attentes de la société. 28,2 millions d'euros en CP sont destinés à cette action en 2006.

Action n° 3 : « Accès aux vacances »

Conjuguant aides à la personne et aides à la pierre, cette action a pour but de faciliter le départ en vacances de publics fragilisés, notamment des personnes handicapées, des jeunes en difficulté et des personnes démunies.

Elle recouvre des mesures aussi diverses que la certification (attribution du label d'accessibilité « tourisme et handicap »), le soutien financier au GIP « Bourse solidarité vacances » (BSV), la mise en œuvre du programme de consolidation des hébergements de tourisme social (incitation financière à la création d'activités touristiques nouvelles porteuses de développement local). Cette action est confortée par l'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV) qui ne reçoit pas de subventions, mais bénéficie de mesures fiscales incitatives.

L'action « accès aux vacances » est dotée de 3,8 millions d'euros en CP pour 2006.

Action n° 4 : « Soutien au programme »

Regroupant tous les crédits indivis de fonctionnement courant de l'administration centrale et des services déconcentrés en charge de la politique du tourisme, elle se voit allouer 9 millions d'euros en CP pour 2006.

Ce programme finance 326 ETPT, correspondant aux personnels de la direction du tourisme et des services déconcentrés du tourisme (délégations régionales) du ministère de l'équipement.

* Le programme « tourisme » s'articule autour de **quatre objectifs et de sept indicateurs.**

Les objectifs du programme « Tourisme »

Objectif n° 1 : « Augmenter la capacité des opérateurs du ministère chargé du tourisme à mobiliser des partenariats financiers »

Il s'agit de démultiplier la masse financière consacrée à la politique du tourisme en favorisant les partenariats noués par les opérateurs du ministère avec d'autres acteurs publics ou privés.

Trois indicateurs ont été retenus. Le premier mesure l'effet de levier de la subvention de l'Etat au GIE Maison de la France, l'apport des partenaires au financement de ce GIE devant être de 50,1 % en 2005 et 51 % en 2006. Le deuxième indicateur évalue l'effet de levier de la subvention de l'Etat au GIP ODIT-France. Enfin, le troisième vise à apprécier l'efficacité de la subvention du ministère à BSV, en rapportant le coût des séjours offerts au montant de cette subvention, l'objectif étant l'augmentation de ce ratio. Rappelons que BSV collecte des offres de séjours et de trajets auprès de voyageurs, afin de les mettre à disposition des plus démunis par l'intermédiaire de travailleurs sociaux et d'associations.

Objectif n° 2 : « Attirer et fidéliser un nombre croissant de touristes étrangers susceptibles de contribuer à l'augmentation des recettes touristiques »

Cet objectif permet d'évaluer l'action du GIE Maison de France. Il est assorti de **deux indicateurs**, tendant l'un à recenser le nombre de connexions à son site internet « franceguide.com » (9,3 millions en 2004 et une cible de 12 millions en 2006), l'autre à évaluer la valeur des retombées médiatiques des opérations de presse organisées par Maison de France (en référence au coût de la publicité dans les supports utilisés pour ces retombées).

Objectif n° 3 : « Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité »

Il concerne la mise en oeuvre de la politique de qualité et l'évaluation de ses retombées sur la fréquentation. **Un seul indicateur** est utilisé, qui vise à mesurer la corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle. Cet indicateur est en réalité double, puisqu'il mesure, d'une part, le pourcentage d'entreprises du secteur détentrices de la marque « Qualité tourisme » (attribuée dans le cadre de la mise en oeuvre du plan « Qualité France »), d'autre part le rapport entre la fréquentation des établissements détenteurs de cette marque et celle de l'ensemble des établissements du secteur.

Objectif n° 4 : « Permettre l'accès aux vacances de publics cibles en mobilisant différents partenaires »

En ce qui concerne l'accès aux vacances, **l'indicateur** retenu se rapporte à l'aide à la pierre (on peut toutefois considérer que les aides à la personne font l'objet d'une évaluation grâce à l'indicateur 3 de l'objectif n° 1, relatif à BSV). Cet indicateur vise à mesurer les parts respectives de l'Etat (différents ministères), des autres acteurs publics (Union européenne, collectivités territoriales) et des acteurs privés dans le financement du programme de consolidation des hébergements de tourisme social, l'idée étant d'apprécier l'effet de levier des subventions de l'Etat. L'objectif affiché est une proportion de 15 % pour ce dernier et 85 % pour les autres partenaires pour 2006. On s'interroge toutefois sur l'inertie de cette cible puisque ces chiffres sont les mêmes que ceux prévus pour 2005 et qu'ils correspondent à une ambition en deçà des résultats constatés en 2004 (13,5 % pour la part de l'Etat).

Les objectifs choisis reflètent bien les différents volets de la politique du tourisme. Ils présentent la particularité d'être, pour trois d'entre eux (objectifs n°s 2, 3 et 4), articulés avec les trois principales actions du programme (actions n°s 1, 2 et 3) sur les thèmes de la promotion touristique, le développement économique du secteur tourisme et l'accès aux vacances de publics ciblés.

Quant aux indicateurs, ils sont assez pertinents et ont l'avantage d'être déjà construits et opérationnels puisque, à une exception près (indicateur de l'objectif n° 3 destiné à mesurer la corrélation entre l'action sur l'offre et la satisfaction de la clientèle), ils sont assortis des résultats constatés les années antérieures et des valeurs chiffrées à atteindre pour 2005 et 2006.

D'une manière générale, vos rapporteurs pour avis se félicitent de la présentation cohérente et lisible des crédits du programme « Tourisme », qui mériterait d'être utilisée comme référence en vue d'une meilleure harmonisation des modalités de présentation des différents programmes de la mission « Politique des territoires ».

V. LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

Géré par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), ce programme rassemble les moyens consacrés par l'Etat à la politique d'aménagement du territoire, notamment pour mettre en œuvre les priorités définies lors des comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), récemment requalifiés de comités interministériels d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT).

Pour mémoire, contribuent également à la politique d'aménagement du territoire deux dispositifs dont la DATAR assure le pilotage interministériel : les **fonds structurels européens** (16 milliards d'euros sur la période 2000-2006) et les **contrats de plan Etat-régions** (17 milliards d'euros sur 2000-2006), ces derniers traduisant les compétences partagées de l'Etat et des régions en matière d'aménagement du territoire et de planification.

En outre, cette politique bénéficie d'un **important volet de dépenses fiscales** (zones d'aménagement du territoire, territoires ruraux de développement prioritaire, zones de revitalisation rurale, zones urbaines sensibles, zones de redynamisation et zones franches urbaines) dont le coût est évalué à 879 milliards d'euros pour 2006. Vos rapporteurs pour avis indiquent, à cet égard, que le décret refondant le régime des zones de revitalisation rurale, en application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux, a été publié le 22 novembre dernier.

* Le programme budgétaire « Aménagement du territoire » est doté de **382 millions d'euros en AE** et de **275,5 millions d'euros en CP** pour 2006, ce qui constitue de loin **la dotation la plus importante de la mission « Politique des territoires »**. Ce budget est en augmentation de 38,6 millions d'euros (+11,2 %) en AE et de 9,5 millions d'euros (+ 3,57 %) en CP, afin notamment de faire face aux **nouvelles dépenses en faveur des**

pôles de compétitivité, des services publics en milieu rural –notamment à la suite des propositions qui devraient être faites par la conférence des services publics en milieu rural mise en place en 2005) et **des grands projets interministériels pilotés par la DATAR.**

En comptabilité d'analyse des coûts, il bénéficiera également de **4,2 millions d'euros de crédits de soutien destinés au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire** au titre de dépenses mutualisées dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » et, dans une moindre mesure, du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », notamment pour les dépenses liées à la rémunération des personnels du cabinet du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement intervenant dans la politique d'aménagement du territoire.

Enfin, **0,35 million d'euros de fonds de concours**, correspondant à deux contributions du Fonds européen de développement régional (FEDER) en faveur du programme national d'assistance technique et du programme national informatique, seront rattachés à ce programme.

* Les dépenses financées par ce programme sont à **91,5 % des dépenses d'interventions et surtout d'investissements** et pour seulement 8,5 % des dépenses de personnel (117 ETPT financés) et de fonctionnement.

Une part importante des crédits est destinée à honorer des engagements contractés par l'Etat dans le cadre des CPER : 174 millions d'euros en AE (45,5 % des AE du programme) et 129 millions d'euros en CP (46,8 % des CP du programme).

Ces crédits sont essentiellement inscrits à l'action n° 2 (150,5 millions d'euros en AE et 113 millions d'euros en CP) et, dans une moindre mesure, à l'action n° 3 (23,5 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP).

Il est regrettable que le « bleu » ne permette pas d'appréhender plus précisément la répartition des crédits entre les mesures financées par chaque action, comme par exemple en ce qui concerne les crédits destinés aux pôles de compétitivité et aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

* Le programme « Aménagement du territoire » est structuré en quatre actions :

Les actions du programme « Aménagement du territoire »

Action n° 1 : « Attractivité et développement économique »

Cette action regroupe les moyens mis en œuvre par la DATAR en faveur du développement économique et de la compétitivité des territoires (aides aux entreprises, pôles de compétitivité, accompagnement des mutations économiques, soutien à la recherche). En conséquence, elle contribue au financement des agences de développement économique et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui bénéficie d'une subvention pour charges de service public. Elle comprend également les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT), destinée à aider les entreprises créatrices d'emplois dans des zones reconnues prioritaires (zones en restructuration, pôles de compétitivité) et une partie des crédits du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT).

87,3 millions d'euros en AE et 71,3 millions d'euros en CP sont alloués à cette action pour 2006.

Action n° 2 : « Développement territorial et solidarité »

Elle rassemble les mesures transversales visant à honorer les engagements pris par l'Etat dans le cadre des CPER et lors des CIADT. A ce titre, elle finance des investissements publics structurants (haut débit, téléphonie mobile...) et diverses politiques en faveur des métropoles, du littoral ou encore des services publics. Elle comprend également des crédits destinés au réseau DATAR (soutien à l'association Entreprises, territoires et développement) et au financement de l'assistance technique des programmes européens (ingénierie). Enfin, elle a en charge les transports collectifs en site propre dont la DATAR assure le portage depuis 2005. Les crédits de cette action s'élèvent à 226,8 millions d'euros en AE et 153,8 millions d'euros en CP pour 2006.

Action n° 3 : « Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels »

Cette action regroupe des crédits d'études destinés à l'identification des enjeux d'aménagement du territoire et à la prospective. Elle finance, à ce titre, l'activité de l'Observatoire des territoires. Elle comprend également les financements nécessaires à la réalisation des engagements de l'Etat relatifs à certains grands projets interministériels (rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, programme de modernisation et de valorisation touristique du canal Saône-Rhin...) et à la conduite de la politique de la montagne (conventions interrégionales de massifs, actions en faveur de l'auto-développement de la montagne). Une partie de ces crédits est contractualisée dans le cadre des CPER. Elle est dotée de 55,1 millions d'euros en AE et de 37,6 millions d'euros en CP.

Action n° 4 : « Soutien »

Cette action vise à financer l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement de la DATAR. 12,8 millions d'euros lui sont affectés en AE et en CP.

* Le programme « Aménagement du territoire » comporte sept objectifs, assortis de quinze indicateurs. Comme pour le programme « tourisme », les objectifs sont articulés avec les différentes actions du programme : ainsi les objectifs n°s 1 et 2 se rapportent à l'action n° 1 (« attractivité et développement économique »), les objectifs n°s 3 et 4 à l'action n° 2 (« développement territorial et solidarité ») et les objectifs n°s 5, 6 et 7 à l'action n° 3 (« enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels »).

Les objectifs du programme « Aménagement du territoire »

Objectif n° 1 : « Favoriser la compétitivité et la création d'emplois dans les territoires »

Visant à améliorer l'attractivité du territoire et à corriger les déséquilibres de développement économique, cet objectif est évalué par **quatre indicateurs**, visant l'un à mesurer l'impact de la PAT sur la création d'emplois, l'autre à vérifier la réalité des créations d'emplois prévues dans les conventions d'attribution de cette prime, le troisième à mesurer le délai d'instruction des dossiers de demande de PAT et le dernier à apprécier la proportion de PAT attribuées aux pôles de compétitivité (une cible de 30 % étant affichée pour 2006, conformément aux engagements pris lors du CIADT du 14 septembre 2004).

Objectif n° 2 : « Favoriser les projets d'implantation et de développement d'entreprises internationalement mobiles »

Ayant pour objet l'implantation d'entreprises de dimension internationale sur le territoire français, cet objectif est assorti d'**un indicateur** mesurant la part d'emplois créés grâce à des projets soutenus par l'AFII sur le total des emplois créés grâce à des investissements étrangers en France.

Objectif n° 3 : « Favoriser l'accès des populations et des entreprises aux services de proximité et aux nouvelles technologies de l'information »

Visant à améliorer l'accès aux services de proximité et aux technologies de l'information et de la communication (TIC), cet objectif comporte **quatre indicateurs**. Les deux premiers mesurent respectivement la part de la population n'ayant pas accès à la téléphonie mobile, d'une part, au haut débit (1 Mbit/s) d'autre part. Le troisième indicateur, qui recense les communes situées en ZRR et mettant en œuvre des technologies alternatives, vise à apprécier si l'action d'impulsion de la DATAR dans ce domaine bénéficie bien aux zones rurales prioritaires. Enfin, le quatrième indicateur mesure la part des actions relatives aux services de proximité (mutualisation d'équipements dans les domaines social, sanitaire et culturel) dans le total des projets financés chaque année par la DATAR dans le cadre des contrats de territoires (contrats d'agglomérations, contrats de pays).

Objectif n° 4 : « Favoriser les projets intercommunaux dans le cadre des politiques contractuelles et des fonds européens »

Il concerne la capacité de la DATAR à faire émerger, grâce à son action de coordination des politiques contractuelles (CPER, fonds structurels), des projets locaux de développement. **Deux indicateurs** sont retenus. Le premier vise à apprécier l'effet de levier des dépenses d'ingénierie portées par le FNADT sur l'ensemble des dépenses engagées dans le cadre des contrats de territoires. Le second mesure la part des projets intercommunaux dans l'ensemble des projets des collectivités territoriales financés par des fonds structurels.

Objectif n° 5 : « Soutenir la mise en œuvre de grands projets interministériels d'aménagement du territoire »

Cet objectif se rapporte à la mission de coordination exercée par la DATAR dans la mise en œuvre de grands projets interministériels d'aménagement du territoire. **Le seul indicateur** proposé indique la part des opérations pour lesquelles les délais de réalisation prévus sont respectés. Toutefois, cet indicateur ne prend en compte que trois des huit projets existants (Mont Saint-Michel, littoral du Languedoc et Saône-Rhin).

Objectif n° 6 : « Aider à concevoir l'action publique en matière d'aménagement du territoire »

Il vise à accroître la portée des actions d'études et de prospective de la DATAR auprès du Gouvernement et des décideurs publics. Il est évalué par **deux indicateurs** recensant, l'un le nombre de citations de rapports de la DATAR dans la presse et les rapports parlementaires (cible : 150 en 2006), l'autre le nombre de cartes visualisées et de données téléchargées à partir du site de l'observatoire des territoires (cible : 140.000 en 2006).

Objectif n° 7 : « Améliorer l'organisation des acteurs économiques en montagne »

Ayant pour objet l'amélioration de l'organisation des acteurs économiques de la montagne, cet objectif compte **un seul indicateur** relatif à la part des actions consacrées à la restructuration de l'offre touristique dans les programmations annuelles des conventions interrégionales de massifs (cible : 20 % en 2006).

Les objectifs retenus n'appellent pas de commentaire particulier, même si l'on aurait pu souhaiter que leur nombre soit plus resserré.

Vos rapporteurs pour avis constatent un **effort réel pour renseigner les indicateurs, qui affichent tous des données chiffrées**. Ils s'interrogent toutefois sur l'indicateur de l'objectif n° 5, relatif aux grands projets interministériels d'aménagement du territoire, dont l'intérêt est limité par le fait qu'il ne porte que sur trois des huit projets interministériels dont la DATAR a la charge.

VI. LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

Le programme des interventions territoriales de l'Etat (PITE) rassemble des actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle qui correspondent à des projets d'envergure de portée nationale et nécessitent une gestion déconcentrée. Il donne lieu à la constitution de budgets opérationnels de programme (BOP) confiés aux préfets de région territorialement compétents.

*** Il se distingue des autres programmes de la mission « Politique des territoires » par certaines particularités.** Ainsi, le pilotage de chacune de ses actions est assuré par le ministre responsable de la politique publique dont relèvent les objectifs finaux de l'action (appelé « ministre référent »), même si le Secrétaire général du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) reste le responsable du programme du point de vue budgétaire. Les ressources du PITE sont, en outre, issues des programmes budgétaires correspondant à ces différentes politiques publiques. Enfin, la fongibilité des crédits ne s'applique pas au niveau du programme, mais seulement au niveau de chacune des actions.

Vos rapporteurs pour avis tiennent à exprimer leur réserve à l'égard de ce programme qui, sous le prétexte de faciliter une gestion interministérielle, rassemble des actions pour le moins disparates et qui, en dépit des différentes politiques qu'elles sont censées mettre en œuvre, possèdent pourtant souvent une dimension prioritaire (environnement pour le plan Loire, agriculture et forêt pour la filière bois en Auvergne Limousin, transports pour l'action « Rhin et bande rhénane »...), comme en témoigne la notion de « ministre référent ». En outre, leur nature est très proche des projets

interministériels financés par l'action n° 3 du programme « Aménagement du territoire », avec lequel une fusion aurait pu être envisagée.

* Le PITE est doté, pour 2006, de **134,8 millions d'euros en AE et 81,2 millions d'euros en CP**, contre respectivement 38,4 et 31,8 millions d'euros pour 2005, soit de substantielles augmentations de 251 % et 155,3 %.

Il bénéficiera aussi d'un fonds de concours à hauteur de 14,2 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP, spécifique à l'action « plan Loire grandeur nature », constitué par les apports des collectivités territoriales.

* Ses dépenses sont pour l'essentiel des dépenses d'investissement et surtout d'intervention (à hauteur de 98,9 % en AE et de 98,4 % en CP).

* **Huit actions** composent le PITE, qui sont retracées dans l'encadré suivant :

Les actions du programme « Interventions territoriales de l'Etat »

Action n° 1 : « Le Rhin et la bande rhénane (Alsace) »

Elle vise à améliorer dans cette région l'efficacité du transport fluvial, la maîtrise des risques d'inondation et des risques liés à la navigation, à préserver la biodiversité, conformément aux engagements de la France concernant les zones humides et à la directive Natura 2000 et, enfin, à développer les projets transfrontaliers. Elle comprend des crédits d'études et de communication ainsi que des crédits d'intervention en faveur de projets locaux (ex : aménagement de terminaux de conteneurs à Mulhouse et à Strasbourg). 2,9 millions d'euros en AE et 1,9 million d'euros en CP sont destinés à cette action.

Action n° 2 : « L'eau et l'agriculture en Bretagne »

Elle a pour objet la reconquête de la qualité des eaux. C'est pourquoi elle tend à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement. Elle comporte une dimension « expertise » et vise à l'adoption de mesures réglementaires correctives. Elle est dotée de 16,9 millions d'euros en AE et de 8 millions d'euros en CP.

Action n° 3 : Le « plan Loire grandeur nature » (Centre)

Constituant la deuxième phase de la mise en œuvre du « plan Loire grandeur nature » adopté en 1994, cette action vise à prévenir le risque d'inondations, à améliorer la gestion de la ressource en eau et des espaces naturels et ruraux de la vallée de la Loire et à mettre en valeur leur patrimoine naturel, historique et paysager, dans une optique de développement durable. Cette action est dotée de 16,4 millions d'euros en AE et de 6,8 millions d'euros en CP.

Action n° 4 : « Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »

Elle vise à poursuivre la mise en œuvre du programme d'investissements institué par la loi du 22 janvier 2002 en vue d'une remise à niveau des équipements publics structurants de l'île (routes, ports de commerce, établissements d'enseignement secondaire et supérieur, services collectifs dans le domaine de la santé, du sport, de la culture...). Elle reçoit 45,9 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP.

Action n° 5 : « La filière bois en Auvergne-Limousin »

Elle vise à accompagner la modernisation de l'outil industriel de cette filière par la dynamisation de l'activité de production des propriétaires forestiers, par la recherche de plus larges débouchés pour le bois et ses co-produits et, enfin, par une valorisation des fonctions environnementale, sociétale et touristique de la forêt. 9,4 millions d'euros en AE et 4,7 millions d'euros en CP lui sont consacrés.

Action n° 6 : « Le plan gouvernemental pour le Marais poitevin » (Poitou-Charentes)

Cette action concerne l'application du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002, qui vise notamment à restaurer son caractère de zone humide, conformément à la directive Natura 2000, et à reconquérir pour cette région le label de parc naturel régional. Les AE de cette action s'élèvent à 5,8 millions d'euros et les CP à 5,5 millions d'euros.

Action n° 7 : « Le plan Durance multi-usages » (Provence-Alpes-Côte d'Azur)

Elle vise à un meilleur partage des ressources en eau de la rivière Durance entre les différents usages (hydroélectricité, irrigation, alimentation industrielle et urbaine, restauration des milieux aquatiques, tourisme...), dans une perspective de développement durable. Une enveloppe de 3,4 millions d'euros en AE et de 2,2 millions d'euros en CP est prévue pour cette action.

Action n° 8 : « L'accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes »

Cette action entend assurer une meilleure maîtrise des flux migratoires, dynamiser la politique d'accueil et faciliter l'intégration des étrangers en situation régulière. Les AE et les CP s'établissent à 34 millions d'euros.

Les enveloppes budgétaires les plus importantes sont destinées à l'action n° 4 (programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse) dotée de 45,9 millions d'euros en AE (34 % des AE du PITE) et 18 millions en CP, **et à l'action n° 8** (accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes) qui reçoit 34 millions d'euros en AE (25,2 % des AE du PITE) et la même somme en CP.

Ce programme ne finance directement aucun emploi budgétaire.

* Le PITE affiche **huit objectifs correspondant très exactement aux huit actions**, même si leur portée peut apparaître parfois plus restreinte que le champ d'application des actions correspondantes.

Les objectifs du programme « Interventions territoriales de l'Etat »

Objectif n° 1 : « Améliorer l'efficacité et la sécurité du transport fluvial ainsi que l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, en préservant la biodiversité de la bande rhénane »

Correspondant à l'action n° 1, cet objectif vise à améliorer l'intermodalité rail/fleuve dans la bande rhénane. L'indicateur retenu mesure la part du rail dans le pré-acheminement et le post-acheminement des conteneurs sur les plateformes trimodales des ports alsaciens, avec une cible de 24 % en 2006.

Objectif n° 2 : « Reconquérir la qualité des eaux en Bretagne »

Correspondant à l'action n° 2, cet objectif est assorti d'un indicateur recensant la proportion des stations de mesure pour lesquelles la limite de 50 mg/litre est dépassée (cible de 18 % en 2006).

Objectif n° 3 : « Réduire les dommages par l'amélioration des mesures de sauvegarde au plus près des populations exposées »

Correspondant à l'action n° 3 (plan « Loire grandeur nature »), il comporte un indicateur dénombant le nombre de communes couvertes par un plan communal de sauvegarde contre les inondations par rapport au nombre total de communes situées en zone inondable.

Objectif n° 4 : « Aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et résorber son déficit en équipements et services collectifs »

Correspondant à l'action n° 4 (investissements en Corse), cet objectif possède un indicateur censé établir l'évolution des délais de réalisation des projets mis en oeuvre dans le cadre de ce programme.

Objectif n° 5 : « Dynamiser la récolte forestière et améliorer la valorisation optimale du bois et de ses coproduits »

Cet objectif retient deux des trois axes prioritaires de l'action n° 3 : dynamiser la récolte forestière et améliorer la valorisation du bois et de ses coproduits. L'indicateur proposé mesure l'évolution de la valeur ajoutée de la branche « exploitation et première transformation du bois ».

Objectif n° 6 : « Préserver la biodiversité, les habitats et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin »

Reprenant pour partie les différents volets de l'action n° 6, cet objectif compte un indicateur qui tend à mesurer la surface des prairies dans la zone du marais poitevin (cible : 33.000 hectares pour 2006).

Objectif n° 7 : « Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable »

Correspondant à l'action n° 7 (plan Durance), cet objectif vise à prévenir les risques liés à l'eau (inondations, atteintes aux milieux aquatiques, insuffisance de la ressource en eau pour l'agriculture, l'industrie et les usages urbains...). Son indicateur se concentre, quant à lui, sur le seul risque d'inondations puisqu'il évalue l'efficacité des projets subventionnés de prévention des inondations (nombre d'habitants de zones inondables ayant bénéficié d'une baisse d'aléa grâce à des mesures subventionnées de prévention).

Objectif n° 8 : « Améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes »

Cet objectif, relatif à l'action n° 8, vise à améliorer les délais de traitement des demandes d'asile, les conditions d'hébergement et l'accompagnement social, l'organisation de l'accès aux droits des réfugiés ainsi que l'efficacité des reconduites à la frontière. L'indicateur retenu mesure la proportion de demandeurs d'asile hébergés en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ou dans le cadre du dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile (AUDA) sur l'ensemble des demandeurs d'asile hébergés en Rhône-Alpes.

Le choix de faire correspondre exactement les objectifs et les actions, s'il s'explique par la difficulté de définir des priorités transversales compte tenu de la forte spécificité des projets, se traduit par une certaine redondance et, dans une certaine mesure, par une utilité très relative des objectifs. En outre, leur intitulé, se voulant très englobant, manque parfois de clarté et de sens, à l'image de celui du « plan Loire grandeur nature » (« réduire les dommages par l'amélioration des mesures de sauvegarde au plus près des populations exposées »).

Pour chaque objectif, un seul indicateur a été retenu, ce qui est bien souvent insuffisant pour l'évaluation. Par exemple, alors que le « bleu budgétaire » souligne que le principal enjeu de l'action et de l'objectif n° 8 est la réduction du délai de traitement des demandes d'asile, l'indicateur retenu

concerne les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile. Ne serait-il pas opportun de compléter celui-ci par un indicateur relatif au délai de traitement des demandes ?

Par ailleurs, **seuls trois des huit indicateurs comportent des résultats et des prévisions chiffrées**, ce qui n'est pas satisfaisant. Ainsi, bien que le « bleu » mette l'accent sur la nécessité de respecter les délais de réalisation des investissements dans le cadre de l'objectif n° 8 (« programme exceptionnel d'investissements en Corse »), l'indicateur « évolution des délais de réalisation des projets » n'est ni construit, ni renseigné.

DEUXIÈME PARTIE : DEUX POLITIQUES DU PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

I. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN LEVIER DÉSORMAIS INCONTOURNABLE DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. VERS UNE APPROCHE TERRITORIALISÉE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

1. Fondements du concept de pôle de compétitivité

Les pôles de compétitivité se définissent comme des **espaces géographiques délimités concentrant des entreprises, des unités de recherche et des centres de formation mobilisés et engagés dans des projets coopératifs innovants** et disposant d'une taille critique leur garantissant une visibilité internationale.

L'identification de pôles de compétitivité doit permettre de **concentrer les moyens de l'Etat** et des agences nationales soutenant les entreprises, l'innovation et la recherche, sur les **projets les plus porteurs pour la croissance et pour l'emploi**, dans un contexte de concurrence internationale intense. Elle est également un moyen d'orienter les **concours financiers des collectivités territoriales** et de démultiplier ainsi l'effet d'entraînement de telles structures sur le **développement local**.

Fondamentalement, la stratégie des pôles de compétitivité repose sur l'idée que pour être compétitive, **l'industrie française doit miser sur l'innovation** et se spécialiser sur des **productions à haute valeur ajoutée**, comme l'a mis en évidence le rapport de la DATAR de février 2004 sur « La France, puissance industrielle ».

Partant du constat que centres de recherche et industrie sont dispersés sur le territoire, ce rapport propose de regrouper PME, centres de formation et laboratoires de recherche dans des pôles afin de favoriser, dans un souci d'efficacité, une mutualisation des ressources.

De tels réseaux d'entreprises territorialisés (parfois appelés « clusters ») fonctionnent déjà, grâce à une dose plus ou moins forte d'impulsion publique, dans un certain nombre de pays, comme les Etats-Unis (Silicon Valley), l'Italie (où l'on parle de « districts »), le Danemark ou encore l'Allemagne.

En France, les technopôles ont parfois été considérés comme un précédent. A la différence des pôles de compétitivité, ils n'ont eu pourtant pour objectif que de rapprocher géographiquement des entreprises et des centres de formation, sans contraindre ces différents acteurs à travailler ensemble, ce qui explique la réussite assez aléatoire de ces structures.

En promouvant une **approche territorialisée du développement économique**, les pôles de compétitivité contribuent à enrichir la **politique d'aménagement du territoire d'une dimension désormais incontournable de politique industrielle**. Affirmée par le Gouvernement dès le CIADT du 13 décembre 2002, cette nouvelle orientation a été consacrée par celui du 14 septembre 2004, qui a donné le feu vert au lancement de l'appel à projets.

2. Les étapes et le calendrier

* Piloté par un **groupe de travail interministériel (GTI)**, réunissant les ministères chargés de l'aménagement du territoire, de l'industrie, de la recherche, de l'agriculture, de la défense et de l'emploi, l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et la Caisse des Dépôts, et animé conjointement par la DATAR et la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **l'appel à projets a été lancé par une circulaire du 25 novembre 2004**.

Au terme du cahier des charges, les projets présentés devaient répondre à quatre exigences majeures :

- être créateurs de richesses nouvelles à forte valeur ajoutée et d'emplois qualifiés ;
- pouvoir se positionner sur des marchés mondiaux caractérisés par un fort potentiel de croissance ;
- se fonder sur des partenariats approfondis entre les acteurs, se traduisant par un mode de gouvernance structuré et de qualité ;
- définir les objectifs et les moyens d'une stratégie efficace de développement économique et de recherche de l'innovation.

A la clôture de la période d'appel à candidatures, le 28 février 2005, **105 dossiers avaient été déposés**.

* Tous ont fait l'objet d'une **évaluation en trois étapes**, coordonnée par le GTI.

Une première expertise, portant notamment sur la qualité des partenariats noués et sur l'implication des collectivités territoriales, a été réalisée en mars 2005 par les préfets de région.

Une deuxième évaluation, tendant à apprécier la qualité des propositions au regard du cahier des charges de l'appel à projets, a ensuite été menée par les experts des différents ministères concernés.

Enfin, une troisième évaluation a été confiée à un groupe de personnalités qualifiées indépendantes, composé d'industriels, de scientifiques et d'experts financiers.

* Le Gouvernement s'est prononcé sur le fondement de ces différentes analyses lors du **CIADT du 12 juillet 2005**. A cette occasion, 67 dossiers ont été labellisés, un calendrier resserré de mise en œuvre a été défini et un engagement de l'Etat portant sur 1,5 milliard d'euros sur trois ans a été acté.

Parmi les 67 pôles labellisés¹, le CIADT a souhaité distinguer entre :

– **6 pôles « mondiaux »**, correspondant à des projets de grande envergure, parmi lesquels le pôle Minalogic en Rhône-Alpes, spécialisé dans l'activité microélectronique et les nanotechnologies, et le pôle aéronautique en Midi-Pyrénées et Aquitaine ;

– **9 pôles « à vocation mondiale »**, qui ont un réel potentiel international et devraient rejoindre un jour le premier groupe, à l'image du pôle « i-Trans » dans le Nord Pas-de-Calais, centré sur la construction ferroviaire et le pôle « Végétal spécialisé » de la région Pays de la Loire, qui concerne les semences, l'horticulture et l'arboriculture ;

– **52 pôles « nationaux »**, dans des domaines également très variés, allant de la plasturgie à l'agroalimentaire, en passant par la vente par correspondance et l'industrie textile.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs pour avis auprès des services de la DATAR, les **quinze pôles mondiaux et à vocation mondiale bénéficieront d'un accompagnement renforcé de la part du GTI et de l'intégralité des crédits d'animation versés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) aux pôles de compétitivité** (soit 3 millions d'euros sur trois ans). Pour le reste, le même dispositif de soutien fiscal, social et financier s'appliquera aux pôles mondiaux et à vocation mondiale et aux autres pôles de compétitivité.

S'agissant des **dossiers non retenus**, ils devraient être orientés vers d'autres dispositifs de soutien aux réseaux d'entreprises, tels que les systèmes productifs locaux (SPL), les procédures d'actions collectives conduites par les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement ou encore les contrats de progrès. Ils pourront bénéficier, sur proposition des préfets de région, de 4 millions d'euros de crédits d'animation sur l'enveloppe de 1,5 milliard d'euros destinée aux pôles de compétitivité, afin d'affiner leur positionnement et leur stratégie.

¹ La liste figure en annexe I du présent avis.

* Après un examen en détail par le GTI – portant notamment sur les thématiques retenues, le zonage R&D proposé et l'implication des collectivités territoriales - le **comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires¹ (CIACT) du 14 octobre 2005 a validé 55 des 66 projets de contrats-cadres reçus** (depuis juillet 2005, deux pôles « mécanique » de Rhône-Alpes et d'Auvergne ayant fusionné pour former le VIAMECA).

S'agissant des **onze projets non encore validés**, tous à vocation nationale, ils devront être approfondis sur certains points et seront réexaminés lors d'une prochaine réunion interministérielle d'aménagement du territoire. Vos rapporteurs pour avis souhaitent que les espoirs qu'a fait naître chez les initiateurs de ces projets la reconnaissance, en juillet dernier, du label de pôles de compétitivité ne soient pas déçus.

Lors de ce CIACT, trois projets de **décrets d'application** relatifs aux pôles de compétitivité ont par ailleurs été examinés, portant l'un sur les zones de recherche et développement (R&D) prises en compte pour les exonérations fiscales et les allègements de charges sociales, l'autre sur le régime fiscal applicable aux entreprises implantées dans un pôle de compétitivité et participant à un projet de R&D, et le troisième sur les modalités des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale pour ces entreprises.

Les **contrats-cadres** entre les pôles, l'Etat et les collectivités territoriales devraient être **signés d'ici la fin de l'année 2005** et le dispositif de soutien, notamment fiscal et social, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

Les pôles de compétitivité seront donc opérationnels dès le début de l'année à venir.

B. LE DISPOSITIF

1. Le pilotage des pôles de compétitivité

*** Le pilotage national**

Il continuera d'être assuré par le **groupe de travail interministériel (GTI)**, dont le secrétariat est assuré conjointement par la direction générale des entreprises du ministère de l'économie et la DATAR.

Sa composition a cependant été élargie à d'autres départements ministériels (intérieur, budget, équipement et santé) ainsi qu'à l'Agence nationale de la recherche et à l'Agence de l'innovation industrielle (AII).

¹ Les CIACT remplacent les CIADT depuis cette date.

Le GTI s'est vu confier par le CIACT d'octobre 2005 une mission d'accompagnement et de suivi des pôles labellisés. Il assurera un rôle d'interlocuteur unique au nom des différentes administrations concernées et sera chargé de l'évaluation des pôles.

*** La gouvernance locale des pôles**

Aux termes du cahier des charges de l'appel à projets, les pôles doivent être **dotés de la personnalité juridique** et peuvent prendre la forme d'associations de la loi de 1901, de groupements d'intérêt économique (GIE) ou de groupements d'intérêt scientifique (GIS).

En pratique, la quasi-totalité des pôles de compétitivité validés ont retenu la **forme d'associations de la loi de 1901**, en raison de la simplicité de ce régime.

L'appel à projets impose également que chaque pôle désigne un **représentant légal qui ne peut relever ni de l'Etat, ni des collectivités territoriales**, afin de garantir un pilotage par les acteurs économiques et académiques.

Ainsi, la gouvernance locale est **assurée par les initiateurs des projets** (industriels, chercheurs, responsables de formation) qui définiront eux-mêmes leurs thèmes de R&D. Ceci n'exclut pas en pratique qu'une place soit faite aux représentants des collectivités territoriales dans le conseil d'administration du pôle à titre consultatif.

2. L'accompagnement financier public

Alors que le CIADT du 14 septembre 2004 avait prévu de consacrer 750 millions d'euros sur trois ans aux pôles de compétitivité, le CIADT du 12 juillet 2005 a porté ce montant à **1,5 milliard d'euros sur trois ans** pour tenir compte du succès de l'appel à projets et de l'élargissement du nombre de pôles retenus.

Cette somme se décompose de la manière suivante :

- **300 millions d'euros** d'exonérations fiscales et d'allègements de charges ;
- **400 millions d'euros** de crédits d'intervention destinés à soutenir les projets de R&D coopératifs ;
- **800 millions d'euros** alloués par l'intermédiaire des agences pour la recherche et l'innovation.

(1) Des exonérations fiscales et sociales

*** Les exonérations fiscales**

Conformément à l'article 24 de la loi de finances pour 2005, les entreprises participant à un projet de R&D et implantées dans une zone de R&D bénéficient de **trois types d'exonérations fiscales** :

– une exonération de 100% de **l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices** réalisés au titre des trois premiers exercices ou périodes d'imposition bénéficiaires, puis une exonération de 50 % les deux exercices ou périodes bénéficiaires suivants, dans la limite du plafond *de minimis* défini par l'Union européenne (100.000 euros en glissement sur une période de trois ans) ;

– une exonération totale de **l'imposition forfaitaire annuelle** pendant une période maximale de cinq ans, à laquelle sont assujetties les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée (EURL) non soumises à l'impôt sur les sociétés ;

– sous réserve de l'approbation des collectivités territoriales, une exonération de **taxe professionnelle** et de **taxe foncière sur les propriétés bâties** pendant cinq ans (non compensée par l'Etat).

*** Les allègements de charges sociales**

Les entreprises précitées bénéficient également d'allègements (à hauteur de 50 % pour les PME et de 25 % pour les grandes entreprises) des cotisations patronales au titre des assurances sociales, des allocations familiales, des accidents du travail et des maladies professionnelles pour la durée du projet de R&D dans la limite de six ans.

Les deux décrets relatifs au régime des exonérations fiscales et des allègements de charges sociales sont sur le point d'être publiés.

* Le bénéfice des exonérations fiscales comme des allègements de charges sociales est **réservé aux entreprises se situant dans un zonage prédéfini, dit « zonage R&D »**.

Selon l'article 24 de la loi de finances pour 2005, les zones de R&D doivent regrouper « *l'essentiel de recherche des pôles de compétitivité* ».

Son principe a parfois été critiqué, ce zonage est pourtant nécessaire pour garantir la proximité géographique des partenaires, condition indispensable à la naissance de synergies.

Le décret relatif au zonage R&D est actuellement soumis au Conseil d'Etat. Il devrait définir des zones dont le contour épouse celui d'aires urbaines ou de bassins d'emplois.

En outre, pour bénéficier de ces aides, les entreprises concernées devront obtenir un **agrément de la direction générale des entreprises (DGE)** du ministère de l'économie, attestant qu'elles sont bien parties prenantes d'un projet de R&D.

(2) La mobilisation des agences et de la Caisse des dépôts et consignations

Trois agences publiques sont mobilisées pour appuyer financièrement les programmes labellisés des pôles de compétitivité :

– **l'Agence nationale de la recherche (ANR)**, qui oriente la recherche publique vers des applications dans la sphère économique ;

– **l'Agence de l'innovation industrielle (AII)**, qui soutient le développement de la R&D dans le cadre de programmes impliquant des partenaires privés ;

– le **groupe OSEO**, qui regroupe désormais l'agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) et la Banque de développement des PME (BDPME) et qui apporte des financements aux PME innovantes ;

Ces trois agences auront des **interventions préférentielles** en faveur des pôles de compétitivité. A titre d'exemple, OSEO octroiera des avances remboursables dans une proportion pouvant représenter jusqu'à 50 % du montant du projet lorsque celui-ci s'inscrit dans les axes de recherche d'un pôle de compétitivité.

Quant à la **Caisse des dépôts et consignations**, elle mobilisera de manière prioritaire en faveur des pôles de compétitivité trois de ses programmes afin de renforcer les fonds propres de leurs entreprises (programme « PME-innovation »), de développer le très haut débit en partenariat avec les collectivités territoriales et d'encourager l'immobilier d'entreprises et la mise à disposition des chercheurs de logements intermédiaires.

(3) Des crédits d'intervention inscrits au budget général

Les crédits budgétaires en faveur des pôles de compétitivité proviennent de différents ministères et services, au premier rang desquels le **ministère délégué en charge de l'industrie** et la **DATAR**.

Pour 2006, ces crédits représentent environ 132,5 millions d'euros dont 11 millions d'euros sous la forme de crédits d'animation et 121,5 millions d'euros sous celle de crédits d'appui aux projets.

Ministère	Crédits d'intervention (en millions d'euros)	
	Animation	Appui aux projets
Industrie	3	40 20
Défense	3	15
Agriculture	2	5
Santé	-	5
Commerce extérieur	-	1,5
Aménagement du territoire	3	15 10
Emploi	-	10
Total sur une année	11	121,5
<i>Total sur 3 ans</i>	<i>33</i>	<i>364,5</i>

Source : DATAR

Pour 2006, les **crédits de la DATAR** (inscrits au programme « aménagement du territoire » de la mission « politique des territoires ») destinés aux pôles de compétitivité s'élèvent à **28 millions d'euros** :

– **13 millions d'euros** seront attribués dans le cadre du **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**, dont 10 millions d'euros pour l'appui aux projets et 3 millions d'euros pour l'animation ;

– **15 millions d'euros** seront des crédits « **prime d'aménagement du territoire** » (PAT) fléchés.

Pour clore ce développement, **vos rapporteurs pour avis se félicitent de l'annonce par le ministre délégué à l'aménagement du territoire de la création prochaine de pôles d'excellence ruraux**, qui constitueront **l'indispensable pendant des pôles de compétitivité pour les zones rurales**.

Comme l'a précisé M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale lors de d'une récente audition par notre commission des Affaires économiques, les pôles d'excellence ruraux auront pour but de **faire fructifier les partenariats locaux à l'échelle d'intercommunalités ou de pays, autour de thématiques variées (patrimoine, tourisme, culture, énergies renouvelables...)**.

Il est souhaitable que cet instrument permette aussi, le cas échéant, d'appuyer le **développement d'activités industrielles en milieu rural**.

II. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE EN TÉLÉPHONIE MOBILE ET EN HAUT DÉBIT : UN ÉTAT DES LIEUX

A. LA DIFFUSION DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE ET DU HAUT DÉBIT : DES AVANCÉES IMPORTANTES

1. Des services désormais indispensables

Dans la sphère économique comme dans la sphère privée, les **technologies de l'information et de la communication (TIC) sont désormais incontournables.**

Déterminants essentiels de **l'attractivité d'un territoire**, elles conditionnent aujourd'hui les décisions d'installation voire de maintien des entreprises.

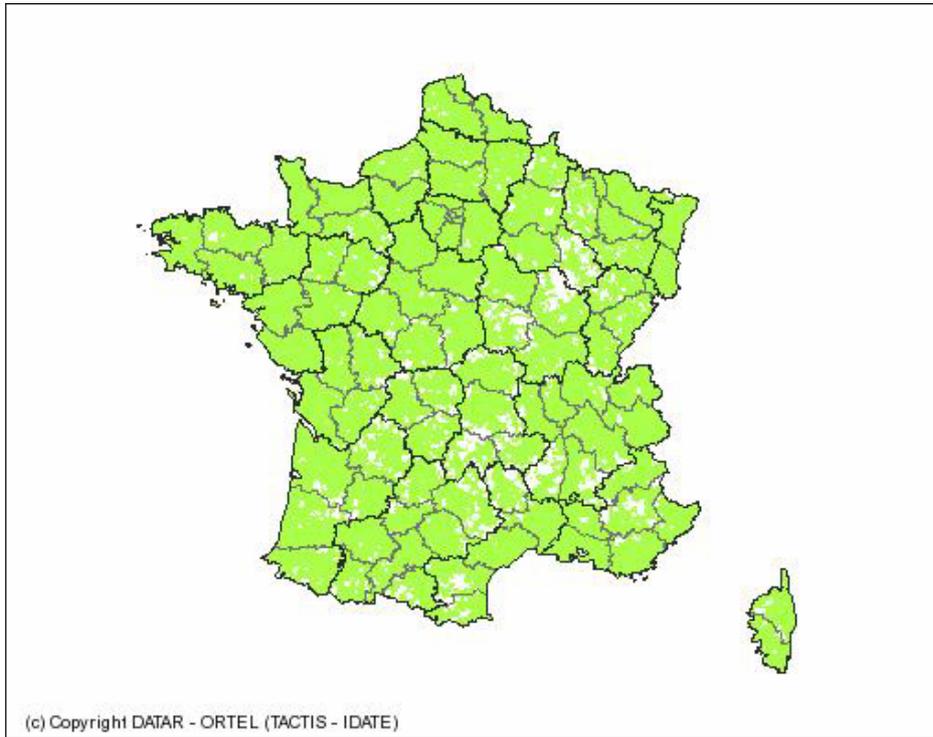
Elles sont aussi, de plus en plus, un **facteur de cohésion sociale**, en permettant à chacun d'être relié au reste du monde et d'accéder à des services (informations, loisirs, démarches administratives...) devenus indispensables dans la vie quotidienne.

2. Des avancées importantes enregistrées ces dernières années

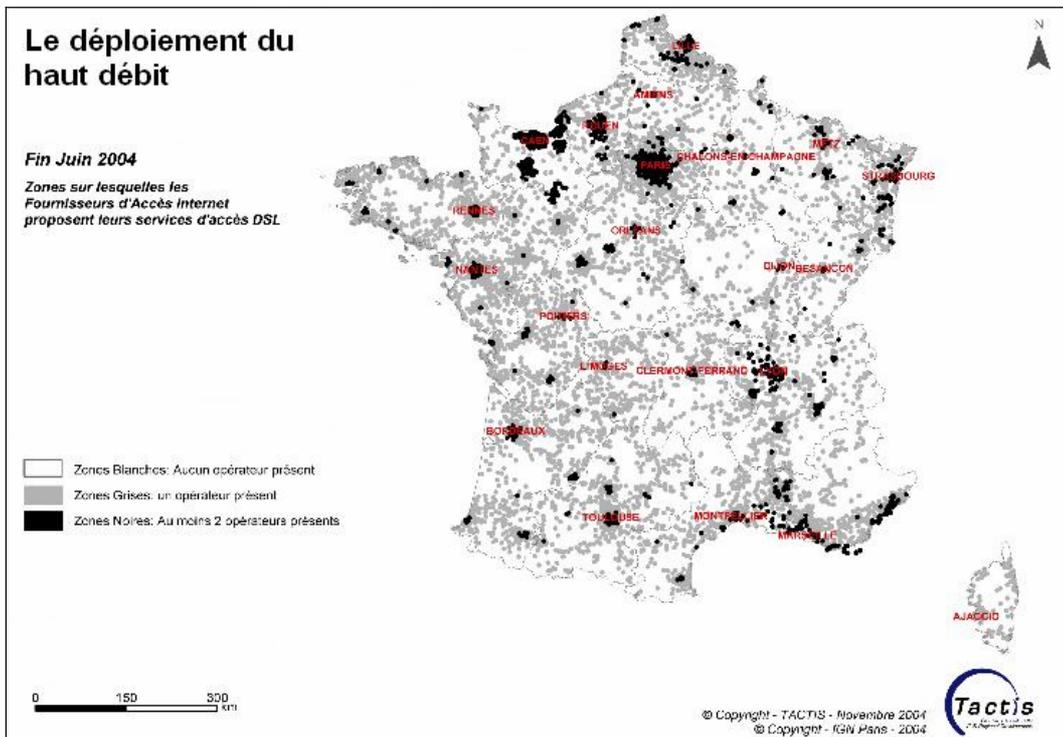
Des progrès importants ont été réalisés depuis une décennie dans la diffusion des TIC à l'échelle de notre territoire.

* Concernant les **réseaux de téléphonie mobile**, on estime aujourd'hui à **98 % la part de la population couverte**. En outre, **90 % du territoire est désormais couvert**, contre 70 % à la fin de l'année 1997.

LES ZONES BLANCHES EN TÉLÉPHONIE MOBILE EN 2005



* Le déploiement du haut débit sur le territoire est, quant à lui, plus récent. Plus de 90 % de la population a aujourd'hui la possibilité de se connecter au haut débit, contre 62 % fin 2002.



Source : ARCEP

Par ailleurs, 50 % de la population se trouve dans une zone (dite « dégroupée ») où plusieurs opérateurs de haut débit sont en concurrence.

La France compte près de **8 millions d'abonnés au haut débit** (7,9 millions au 30 juin 2005 selon les chiffres de l'ARCEP), ce qui représente environ 30 % des ménages. Les tarifs proposés sont, en outre, parmi les plus bas d'Europe.

B. L'ACTION VOLONTARISTE DU GOUVERNEMENT

1. Un engagement ferme et renouvelé

Ces progrès, notons-le, sont en partie le résultat de l'action volontariste menée depuis trois ans par les gouvernements successifs de l'actuelle majorité.

Dès le 12 novembre 2002, constatant le retard pris antérieurement, le Gouvernement adopte, conformément aux engagements du Président de la République, le « plan pour une République numérique dans la société de l'information, dit **plan RESO 2007** qui décide une accélération des mesures en faveur de l'aménagement numérique du territoire.

Lors du CIADT du 13 décembre 2002, il détermine dans ce domaine **quatre axes prioritaires** :

- l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile de deuxième génération ;
- l'élargissement de l'accès au haut débit, avec l'objectif d'une couverture de toutes les communes à l'horizon 2007 ;
- le développement des nouvelles technologies dans les secteurs de l'enseignement et de la recherche ;
- l'émergence de nouveaux services et de nouveaux usages.

Ces engagements ont été confirmés et précisés lors des CIADT du 3 septembre 2003, du 18 décembre 2003 et du 14 septembre 2004. **Les objectifs affichés, en particulier, ont été réévalués à mesure des progrès accomplis.**

Le CIADT du 14 septembre 2004 a notamment redéfini les notions de haut débit (2 Mbit/s) et de très haut débit (20 Mbit/s) afin de tenir compte de la montée en puissance continue des vitesses de connexion à Internet, sous l'effet des évolutions technologiques.

Les objectifs à atteindre pour la fin de l'année 2007 sont désormais :

– en **matière de téléphonie mobile**, que la totalité des communes et 99 % de la population soient couverts ;

– en **matière de haut débit**

. que l'ensemble **des communes et 98% de la population** aient accès au haut débit et aux services qui lui sont associés, comme la téléphonie et la télévision sur Internet ;

. que les **petites communes** (moins de 500 habitants) éloignées des répartiteurs et des réseaux câblés soient en mesure d'offrir à leurs habitants au moins un accès au haut débit à la mairie et dans un autre lieu (école, commerce) ;

. que les **principales zones d'activités économiques** du pays (2.000 zones regroupant 120.000 entreprises), notamment les pôles de compétitivité, bénéficient d'offres de raccordement au très haut débit (100 Mbit/s) à un coût abordable.

2. Le plan de résorption des zones blanches en téléphonie mobile

Pour la téléphonie mobile, le Gouvernement a lancé dès juillet 2003, en partenariat avec les opérateurs (Orange, SFR et Bouygues Télécom) et les collectivités territoriales, un **plan de résorption des zones blanches**.

Ce plan vise à couvrir les centres-bourgs de **3.000 communes rurales**, recensées dans le cadre d'une concertation conduite par les préfets de région, qui ne sont couvertes par aucun opérateur. Les axes de transport prioritaires et les zones touristiques à forte influence sont aussi concernés.

Il s'agit de **zones peu rentables** qui exigent des **coûts de couverture élevés** pour un marché potentiel limité.

La mise en œuvre de ce plan se déroule en deux phases :

* Cofinancée par l'Etat (44 millions d'euros), les collectivités territoriales (44 millions d'euros) et les opérateurs, **une première phase** vise à couvrir **1.250 sites, répartis sur 1800 communes** (chaque site ouvert permettant de couvrir en moyenne 1,5 commune).

Dans cette phase, les collectivités locales¹ soutenues financièrement par l'Etat doivent mettre les infrastructures passives nécessaires (pylônes, « points hauts »...) à la disposition des opérateurs, qui sont alors chargés d'assurer leur équipement radioélectrique et leur exploitation.

Lancée par une convention signée le 15 juillet 2003 par l'Etat, l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Autorité de régulation des télécommunications (devenue ARCEP), la mise

¹ Les maîtres d'ouvrage sont essentiellement des départements, les communes s'impliquant plutôt pour faciliter les démarches (recherche de sites, obtention des autorisations nécessaires...).

en œuvre de cette phase nécessite la signature de protocoles d'accord au plan local pour concrétiser l'engagement des différents acteurs.

Les investissements réalisés sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales sont, en outre, éligibles au Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), ce qui représente de la part de l'Etat un soutien complémentaire de 20 millions d'euros.

* Une **deuxième phase**, démarrée le 1^{er} janvier 2005, vise à étendre la couverture en téléphonie mobile à **930 sites supplémentaires sur 1.200 communes d'ici 2007**.

Grâce aux obligations étendues de couverture territoriale imposées aux **opérateurs** lors du renouvellement de leurs licences de téléphonie mobile en 2004, il a été possible de prévoir que le **financement de cette seconde phase (155 millions d'euros) serait entièrement à la charge de ceux-ci**.

3. Les mesures en faveur du haut débit

* Constatant une **aspiration forte des collectivités territoriales à prendre des initiatives** dans le domaine du haut débit, le Gouvernement a d'abord **souhaité faciliter leur implication dans la construction et l'exploitation de réseaux de communication**.

Il a ainsi permis l'adaptation du régime juridique applicable à leurs interventions par l'article 50 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, qui reconnaît leur vocation à devenir opérateurs de télécommunications.

Le nouvel **article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales**, qui en est résulté, connaît un certain succès puisqu'en septembre 2005, on recensait 140 projets environ, dont **62 avaient été effectivement lancés**, pour un **montant d'investissement supérieur à 1,2 milliard d'euros**.

Ces initiatives permettent l'installation de réseaux à haut débit dans les zones, essentiellement rurales, où les opérateurs ne souhaitent pas investir en raison de perspectives insuffisantes de rentabilité.

* Pour accompagner ces initiatives, l'Etat a tout d'abord prévu **l'attribution de prêts aux collectivités territoriales par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)**, pour un montant de 220 millions d'euros.

Le CIADT du 18 décembre 2003 a également décidé la mise en place d'un **Fonds national de soutien au déploiement du haut débit** sur la période 2004-2007, doté de crédits européens « fléchés » provenant du Fonds européen de développement régional (FEDER), auxquels s'ajoutent des crédits issus de la « réserve de performance » attribuée aux préfets de région en contrepartie

d'une bonne gestion des crédits européens. Ce Fonds de soutien au déploiement du haut débit est géré par les préfets de région en partenariat avec les collectivités territoriales. Entre le 1^{er} janvier 2004 et le 30 novembre 2005, **136 millions d'euros** ont été engagés dans ce cadre en faveur du haut débit.

* En juillet 2003 un **appel à projets** doté de 5,6 millions d'euros sur trois ans (4 millions d'euros du FNADT, 1 million d'euros du ministère de la recherche et 0,6 million d'euros de la Caisse des Dépôts et Consignations) a, par ailleurs, été lancé pour soutenir des initiatives mettant en œuvre des **technologies alternatives** à l'ADSL (« *Asymmetric digital subscriber line* »).

Il visait à promouvoir **l'utilisation de technologies sans fil**, comme la norme hertzienne **Wimax** (« *Worldwide interoperability for microwave access* ») ou les **courants porteurs en ligne (CPL)**, qui utilisent le réseau de distribution électrique pour acheminer les signaux Internet. Ces technologies alternatives s'avèrent particulièrement intéressantes pour équiper à un coût raisonnable les territoires enclavés situés à l'écart des répartiteurs.

Une cinquantaine de projets, pour un montant total de 4,24 millions d'euros, a été financée par ce programme qui est aujourd'hui clos. Ces projets sont recensés dans le tableau figurant en annexe II du présent avis.

* En outre, **l'Etat a renforcé les moyens** qu'il met en œuvre **dans le cadre de ses services en faveur des TIC**, notamment pour accompagner les collectivités territoriales.

L'accent a été mis, en particulier, sur la **mobilisation des services déconcentrés** : chargés de mission pour les TIC dans les préfetures de région, directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, et même directions régionales et départementales de l'équipement, qui se sont vu reconnaître un rôle de conseil dans ce domaine.

Au niveau central a été mise en place une **Délégation aux usages de l'Internet**, rattachée aujourd'hui au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Enfin, **l'Observatoire des territoires**, qui relève de la DATAR, met à disposition en ligne des données cartographiques actualisées concernant le haut débit et la téléphonie mobile.

* **L'appui au développement de nouveaux usages et services** prend, quant à lui, plusieurs formes.

Un appel à projet « TIC et PME » a été lancé en 2004 en vue de favoriser l'appropriation des nouvelles technologies par les petites et moyennes entreprises. Doté de 700.000 euros, ce projet prévoyait, d'une part

la mise en place « d'espaces entreprises numériques » ayant vocation à être des lieux d'initiation, d'autre part le développement d'outils pour accompagner la diffusion de ces technologies auprès des entreprises. Cet appel à projets est clos depuis le 30 juin 2005.

Un autre, dénommé « **télécentres et téléactivités** » et auquel sont consacrés 3 millions d'euros sur trois ans, **est en cours** pour promouvoir des projets visant **au développement du télétravail en zone rurale**. 3. L'objectif porte sur 1000 postes de travail dans une centaine de télécentres.

Qu'est-ce qu'un télécentre ?

Il s'agit d'un espace hébergeant des télétravailleurs. Mettant à la disposition de ceux-ci un espace de bureaux et des services (secrétariat, animateur, accès au haut débit...), il peut être installé dans des lieux aussi divers qu'une mairie, un bureau de poste, une maison des services publics, une gare routière ou encore une pépinière d'entreprises.

Une vingtaine de projets de télécentres sont à ce jour mis en place, à l'image de ceux de Cervione (Corse), de Mende (Lozère) ou encore du Palais (Morbihan). En outre, l'Etat soutient le « réseau national des télécentres, créé en novembre 2004 par la DATAR.

Le réseau national des télécentres

Créé le 30 novembre 2004 à Alençon, sous l'impulsion de la DATAR et soutenu par le ministère chargé de l'agriculture, le réseau national des télécentres est une association professionnelle de télécentres ayant pour objet de :

- promouvoir le partage d'expériences et la mutualisation de moyens ;
- assurer une prospection commerciale collective des entreprises ;
- jouer un rôle de prescripteur pour les professionnels du télétravail ;
- effectuer toutes autres activités se rapportant, en lien avec le télétravail (organisation d'événements, édition, formation, services aux télécentres et à leurs usagers...).

L'Etat participe aussi, en partenariat avec les collectivités territoriales, les associations et la CDC, à la mise en place sur le territoire de **2.500 points d'accès public à Internet**, consacrant 2 millions d'euros à cette politique.

Enfin, un dernier appel à projets, dit « **Accès et services à haut débit pour les territoires** », doté de cinq millions d'euros sur trois ans (3 millions d'euros de la DATAR et 2 millions d'euros du ministère de la recherche), auxquels s'ajoutent 600.000 euros de crédits d'études et d'ingénierie mobilisés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), a été lancé en avril 2005.

Les projets susceptibles d'être retenus impliquent obligatoirement une **collectivité territoriale ou une intercommunalité expérimentant une technologie d'accès, de services ou d'usage à haut débit sur son territoire et au moins une entreprise ou un organisme d'intérêt**

général s'engageant à la diffuser sur l'ensemble du territoire national en cas de succès de l'expérimentation. Ils peuvent porter sur des services à la personne (maintien à domicile, entraide scolaire...), des services aux entreprises (partage d'informations, outils d'animation des pôles de compétitivité...) ou encore sur une innovation en matière d'accès au haut débit.

4. Les crédits prévus dans la présente mission « politique des territoires »

* Concernant la **téléphonie mobile**, la DATAR avait délégué **fin novembre 2005 environ 32 millions d'euros** aux préfets de région dans le cadre du plan de résorption des zones blanches. Son engagement contractuel dans ce programme (qui portait sur une trentaine de millions d'euros) est donc achevé. **En conséquence, le programme « aménagement du territoire » ne prévoit pas de crédits en faveur de la téléphonie mobile pour 2006.**

* En revanche, **2 à 3 millions d'euros** inscrits à l'action 2 du programme « aménagement du territoire » (sur les crédits du FNADT) sont destinés au **haut débit pour 2006** afin de financer notamment :

- le déploiement de lieux publics d'accès à Internet ;
- l'appel à projets « télécentres et téléactivités » ;
- et l'appel à projets « Accès et services à haut débit pour les territoires ».

Des crédits pourront, en outre, être alloués dans le cadre des CPER, pour un montant qui n'est connu qu'a posteriori.

C. DES PROGRÈS RESTENT À ACCOMPLIR

1. Téléphonie mobile : la persistance inadmissible de ruptures dans la couverture

En matière de téléphonie mobile, les **effets du plan de résorption sont pour l'heure encore modestes**, puisque seules 250 communes sur les 3000 visées en auraient à ce jour bénéficié.

Toutefois, 500 pourraient être couvertes d'ici la fin de l'année 2005, selon le ministre délégué à l'aménagement du territoire.

Une accélération **de la mise en oeuvre de ce plan est attendue pour 2006**. Rappelons, à cet égard, qu'un minimum de deux ans est généralement nécessaire pour retenir un site, lancer un marché destiné à faire construire un pylône et y installer les équipements.

Vos rapporteurs pour avis insistent sur le caractère urgent de cette mise à niveau, d'autant que de nouvelles disparités ne manqueront pas d'apparaître avec le développement de la téléphonie mobile de troisième génération et les nouveaux services qui lui sont liés (télévision sur mobile, visiotéléphonie, téléchargement...).

Au-delà, **le problème des portions du territoire en zones blanches, mais non couvertes par le plan de résorption reste posé**. Il n'est pas concevable que, dans un pays comme le nôtre, une telle discontinuité de la couverture territoriale en téléphonie mobile perdure à moyen terme, alors que chez la plupart de nos voisins, il est possible d'utiliser partout son téléphone cellulaire.

2. Haut débit : une diffusion rapide, mais qui doit être accompagnée

Le rythme relativement soutenu de déploiement du haut débit sur le territoire incite en général à un certain optimisme. Néanmoins, l'impatience des populations non couvertes est réelle.

Les zones blanches, dans lesquelles aucun accès au haut débit n'est possible, concernent encore **10 % du territoire et près de 30 % du territoire bâti**.

Si les progrès sont rapides et réels, on estime que lorsque 95 % de la population sera couverte, il restera au moins **10.000** communes ou parties de communes non couvertes, ce qui est loin d'être négligeable.

En outre, les **territoires sont très inégalement exposés au problème des zones blanches**. Elles correspondent ainsi à moins de 10 % du territoire des dix départements les mieux lotis, mais à 60 % du territoire des six départements les moins bien desservis.

Dans ces zones non couvertes, pour l'essentiel des espaces ruraux non rentables éloignés des répartiteurs, **l'accès au haut débit passera sans doute par l'utilisation de technologies alternatives à l'ADSL**, telles que le Wimax.

Par ailleurs, au-delà du problème de couverture, une **autre ligne de fracture se dessine, entre les territoires dans lesquels, grâce au « dégroupage » de la boucle locale, il est possible de choisir entre plusieurs opérateurs et les autres, généralement desservis par le seul opérateur historique**.

Comme l'a montré notre collègue Claude Belot dans un récent rapport¹ au nom de la Délégation du Sénat à l'aménagement du territoire, seule

¹ *Rapport n°443 (2004-2005) de M. Claude Belot au nom de la Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement du territoire : « Haut débit et territoires : enjeu de couverture, enjeu de concurrence ».*

la concurrence des opérateurs garantit l'accès, dans un territoire donné, à une diversité d'offres et de services et à des prix compétitifs. Or, à peine la moitié de la population est aujourd'hui située dans une zone dégroupée.

Cette nouvelle forme d'inégalités est d'autant plus difficilement ressentie que les applications les plus perfectionnées du haut débit sont prioritairement commercialisées dans les zones concurrentielles. Tel est par exemple le cas des forfaits dits « triple play », combinant un accès illimité à Internet, à la téléphonie fixe et à un bouquet de chaînes télévisées.

Pour vos rapporteurs pour avis, il ne serait pas acceptable de laisser des territoires à l'écart de la « révolution numérique ». Pour des espaces ruraux déjà isolés, une telle exclusion constituerait un handicap supplémentaire qui ne ferait qu'accentuer leur déclin. Un effort public est donc nécessaire pour les intégrer aux réseaux tissés par les TIC.

Dans ce domaine, comme dans celui de la téléphonie mobile, vos rapporteurs pour avis plaident pour une couverture à 100% du territoire.

*

*

*

Lors de sa réunion du 23 novembre 2005, la commission des affaires économiques, suivant les conclusions de MM. Jean-Paul Alduy, Christian Gaudin et Dominique Mortemousque, rapporteurs pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2006, les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen s'abstenant.

ANNEXE I - PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Pôles de compétitivité "mondiaux"

20053718	Solutions Communicantes Sécurisées	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	STMicroelectronics	Matériels-logiciels pour télécommunications
20054805	LYONBIOPOLE	Rhône-Alpes	GRAND LYON	Virologie
20056972	SYSTEM@TIC Paris Région	Ile-de-France	THALES	Logiciels et systèmes complexes
20057063	MINALOGIC	Rhône-Alpes	AEPI	Nanotechnologies
20057123	Aéronautique, espace, systèmes	Aquitaine, Midi-Pyrénées	Aérospatiale Vallée	Aéronautique, systèmes embarqués
20058612	MédiTech Santé	Ile-de-France	Agence Régionale de Développement	Santé, notamment infectiologie et cancer

Pôles de compétitivité "à vocation mondiale"

20051578	Image, Multimédia et vie	Ile-de-France	A.R.D Paris Ile-de- France	Multimédia
20051617	Industries et agro- ressources	Champagne-Ardenne, Picardie	EUROPOL'AGRO	Utilisation non agricole de produits agricoles
20051963	SEA-NERGIE	Bretagne	THALES	Mer (océanographie, construction navale, pêche,...)
20052319	Innovation thérapeutique	Alsace	Alsace BioValley	Molécules, chirurgie non invasive

20052360	Images & Réseaux	Bretagne	Conseil régional de Bretagne	Electronique et télécommunications
20053108	Mer, Sécurité et Sûreté	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Comité de Pilotage	Mer (océanographie, construction navale,...)
20056521	Pôle i-Trans	Nord-Pas-de-Calais, Picardie	Transports Terrestres Promotion	Construction ferroviaire
20057596	Chimie-environnement Lyon	Rhône-Alpes	GRAND LYON pour compte d'AXELERA	Chimie
20059536	Végétal spécialisé	Pays de la Loire	CIVS	Semences, horticulture, arboriculture,...

Pôles de compétitivité

20051023	Biothérapies	Pays de la Loire	Atlanpole	Agents et diagnostics thérapeutiques
20051408	Photonique	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	POPsud	Opto-électronique et photonique
20051569	Pôle aquatique	Nord-Pas-de-Calais	Pôle filière halieutique	halieutique
20051661	Céramique	Limousin, Midi-Pyrénées, Centre	Pole Européen de Céramique	Céramiques techniques et art de la table
20051701	Filière équine	Basse-Normandie	Conseil des Chevaux	Elevage, Pathologie
20051705	Pôle Nucléaire Bourgogne	Bourgogne	EDF	Fabrication de cuves pour réacteurs nucléaires
20051767	Pôle Plasturgie	Rhône-Alpes, Franche-Comté	Pôle Européen de Plasturgie	Plastique
20051948	Sciences de la beauté et du bien-être	Centre, Haute Normandie, IDF	Cosmétique Valley	Cosmétique, parfumerie
20052370	Agronutrition en milieu tropical	Réunion	Comité de Pilotage de l'Industrie	IAA
20052699	TECHTERA	Rhône-Alpes	Association de soutien	Textiles techniques
20052868	EMC2	Pays de la Loire	Mission EMC2	Ensembles mécaniques et composites ; complexes de grande dimension

20053095	Industries du Commerce	Nord-Pas-de-Calais	Pôle Distribution	Technologies liées à la VPC
20053157	VIAMECA	Rhône-Alpes, Auvergne	Expansion 42	Mécanique générale
20053923	EnRRDIS	Rhône-Alpes	Algoé	Energies renouvelables
20054020	Sciences et systèmes Energie Electrique	Centre	STMicroelectronics	Electronique de puissance
20054256	Fruits et légumes	Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône Alpes, Languedoc Roussillon	Pôle Européen d'innovation fruits et légumes	Distribution et transformation
20054273	Lyon Urban Truck&Bus 2015	Rhône-Alpes	CCI Lyon	Bus et camions
20054333	Vestapolis	Ile-de-France	INRETS	Sécurité routière et environnement
20054366	Fibres naturelles Grand Est	Lorraine, Alsace	UPM Kymmene	Fibres (textile, bois, composite ..)
20054406	ViaMéca	Auvergne, Centre, Languedoc- Rous-sillon, Limousin, Midi- Pyrénées	COMEC	Mécanique générale
20054707	Gestion des risques, vulnérabilité	PACA / Languedoc-Roussillon	Europôle de l'Arbois	Gestion des risques (naturels, technologiques,...)
20054872	Pôle Cancer-Bio-Santé	Midi-Pyrénées, Limousin	association de préfiguration	Aliments, biotechnologies et biomédical
20054993	Innovation dans les Céréales	Auvergne	LIMAGRAIN	Biotechnologies végétales
20055074	Viandes et produits carnés	Auvergne, Bretagne, Ile de France, Languedoc Roussillon, Limousin, Midi Pyrénées, Rhône Alpes	ADIV	Abattage, découpe, transformation
20055125	GENIE CIVIL OUEST	Pays de la Loire	Pôle génie civil ouest	Utilisation de moyens de tests pour le BTP
20055437	UP - TEX	Nord-Pas-de-Calais	Union des Industries Textiles du Nord	Textiles techniques & traditionnels
20055627	Normandy Motor Valley	Haute et Basse Normandies	Technopole du Madrillet	Propulsion (moteurs d'avion et d'automobile)

20055954	TRIMATEC	Languedoc-Roussillon	AREVA	
20056053	Sport et Loisirs	Rhône-Alpes	Réseau Français d'Ingénierie du Sport	Fabrication d'articles de sport, d'infrastructures sportives,...
20056267	ELOPSYS	Limousin, Midi Pyrénées	ARD LIMOUSIN	Micro-onde, photonique et réseaux sécurisés
20056292	Pin maritime du futur	Aquitaine	Féd. Industries Bois Aquitaine	Filière bois
20056352	VITAGORA	Bourgogne	VITAGORA	Activités liées au goût
20056437	Parfums, arômes, senteurs, saveurs	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Pays de Haute-Provence	Produits cosmétiques et aromatiques
20056457	Route des Lasers	Aquitaine	ALPhA - 2ADI	Laser MégaJoule
20056810	Transactions Electroniques	Basse-Normandie	Centre des Technologies Nouvelles	Cartes à puces
20056973	Véhicule du futur	Alsace, Franche Comté	PerfoEST	Automobile
20056991	ville et mobilité durables	Ile-de-France	Polytechnicum de Marne-la-Vallée	Mobilité en milieu urbain
20057007	Pôle Enfant	Pays de la loire	CCI	Produits destinés à l'enfant
20057049	ARVE Industrie	Rhône-Alpes	Agence Economique Départementale	Décolletage
20057156	Logistique seine Normandie	Haute-Normandie	Haute Normandie Filière Logistique	Logistique Havre - Rouen
20057500	MIPI	Lorraine	ENSAM	Aciers et matériaux composites
20057658	Energie Renouvelable Bâtiment Industrie	Languedoc-Roussillon	Université de Perpignan Via Domitia	Energie renouvelable
20057806	Mobilité et transports avancés	Poitou-Charentes	Association de préfiguration	Nouveaux véhicules urbains, spéciaux, manutention et transport
20058022	Pôle des Microtechniques	Franche-Comté	UIMM-Comité des Microtechniques	Micro-mécanique
20058101	Q@LIMED Agropolis	Languedoc-Roussillon	Agropolis	Agroalimentaire

20058187	Auto haut de gamme	Pays de la Loire, Bretagne, Poitou-Charentes	Performance 2010	Automobile
20058446	Loisirs Numériques	Rhône-Alpes	Lyon Game	Jeu vidéo
20059149	Matériaux domestique	Nord-Pas-de-Calais	ARC International	Chimie-Matériaux-Aliments
20059671	Energies non génératrices effet serre	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	CEA	Energie
20059859	Prod'Innov	Aquitaine	A2DI	Agro-santé
20059914	l'aliment de demain	Bretagne	ADRIA Développement	IAA
20059943	Nutrition Santé Longévité	Nord-Pas-de-Calais	GIE EURASANTE	Alimentation et maladies cardio-vasculaires

Source : DATAR

ANNEXE II -

APPEL À PROJETS « TECHNOLOGIES ALTERNATIVES »

PORTEUR DE PROJET	RÉGION	MONTANTS ACCORDÉS (€ HT)	TECHNOLOGIES UTILISÉES
Département de la Manche	Basse-Normandie	150.000	CPL
Pays Chartrain	Centre	165.000	CPL
Région Midi-Pyrénées	Midi-Pyrénées	150.000	Satellite + Wifi
Département de Seine et Marne	Ile-de-France	150.000	Fibre optique
Haute Vallée d'Aspe	Aquitaine	85.400	Satellite + CPL
Pays de Sillé	Pays de la Loire	50.000	Boucle hertzienne + Wifi
La Chaumière Haut Débit	Aquitaine	40.000	Satellite + Wifi
Ville de Péronne	Picardie	10.700	CPL
Ville de Hérouville	Ile-de-France	6.000	nc
Syndicat SIEE de la Vienne	Poitou-Charente	3.400	CPL
Communauté de communes de Lion d'Angers	Pays de Loire	20.000	Boucle hertzienne + DSL
Parc naturel régional du Vercors	Rhône Alpes	50.000	Wifi + satellite
Association Rhône sans fil	Rhône Alpes	100.000	Wifi + câble
Communauté de communes de Bellange	Lorraine	16.000	Wifi + satellite + CPL indoor
Communauté de communes de Lomagne Gersoise	Midi-Pyrénées	40.000	Wifi + satellite
Commune de Geisswasser/UEM	Alsace	80.000	Wifi + satellite + CPL
Ville de Gonfreville	Haute-Normandie	150.000	Fibre optique

Megalis	Pays de la Loire	150.000	Wifi + satellite +CPL
Communauté de communes de Haute Provence	PACA	50.000	Satellite + Wifi
SIPPEREC	Ile-de-France	120.000	CPL / voix sur IP
Inforoutes	Rhône-Alpes	50.000	Wifi
Communauté d'agglomération de Castres Mazamet	Midi-Pyrénées	120.000	Wifi + CPL
Tiscali/Felletin	Limousin	25.000	Wifi
Altermed	Bretagne	23.000	Hertzien + CPL
Ville de Fort de France	Martinique	50.000	Wimax
Noos/Saint Cloud	Ile-de-France	100.000	Fibre optique
Syndicat mixte des Combrailles	Auvergne	120.000	Wifi + satellite
Ville d'Evry	Ile-de-France	150.000	Technologie filaire + technologie Wifi et Wimax
Communauté de communes du Pays de l'Ourcq	Ile-de-France	50.000	Wimax, Wifi, VoIP
Syndicat Mixte du Pays Vendomois	Centre	60.000	Wifi
Communauté de communes Val de Cher-St Aignan	Centre	10.000	Satellite + Wifi
R.S.E.I.P.C	Centre	100.000	CPL
Ville de Péronne	Picardie	150.000	CPL
SIEEEN	Bourgogne	150.000	CPL
Ville de Truchtersheim	Alsace	150.000	Wimax
Nantes Métropole	Pays de la Loire	150.000	CPL
GIP Centre Ouest Bretagne	Bretagne	50.000	Satellite + Wifi + CPL
SIEEDV	Poitou Charentes	150.000	CPL

Syndicat Mixte du Pays des Vals de Saintonge	Poitou Charentes	80.000	Wimax
Ville d'Anzème	Limousin	90.000	CPL
Ville de Lyon	Rhône Alpes	14.000	Câble, Wifi, CPL, services IP
Conseil Général de Haute Loire	Auvergne	15.000	CPL
Ville de Correns	PACA	14.000	Satellite- + Wifi, CPL
Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix	Bretagne	12.000	Satellite + Wifi
Communauté de communes Cœur de Brenne	Centre	50.000	CPL
Agence SUSI	Picardie	150.000	Wimax
Association des plus beaux villages de France	PACA	40.000	Wifi
Association Pôle Diderot	Champagne Ardennes	150.000	Fibre optique
Club Tolosane Informatique	Midi Pyrénées	10.000	Wifi
Ville de Saint Médard en Jalles	Aquitaine	100.000	Wimax, Wifi
Ville de Dieppe	Haute Normandie	60.000	Faisceaux hertziens
Ville de St Jean d'Alcapiès	Midi Pyrénées	9.443	Satellite + Wifi

Source : DATAR