

N° 105

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoul, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 20) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER UNE MISSION SITUÉE AU CARREFOUR DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	7
I. L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	7
II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	8
A. UN ÉQUILIBRÉ PRÉSERVÉ ENTRE AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT	9
B. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS PRÉPONDÉRANTES	10
C. TROIS ACTIONS REFLÉTANT LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DE LA POLITIQUE DES TERRITOIRES.....	11
III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »	12
IV. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, UNE POLITIQUE TRANSVERSALE	13
V. L'EXAMEN DES CRÉDITS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	14
A. UNE AMÉLIORATION DU RÉGIME DE REPRISE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT DES RÉSIDENCES DE TOURISME EN ZRR.....	14
B. UNE MODIFICATION À LA MARGE DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	15
CHAPITRE II LES POLITIQUES DES PÔLES À L'HEURE DES BILANS	17
I. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE NOUVELLE FONDÉE SUR LES TERRITOIRES	17
II. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE SUR LA VOIE D'UNE NOUVELLE GÉNÉRATION	18
III. UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES DE PÔLES POSITIVE DANS L'ENSEMBLE	19
A. UNE MOBILISATION REMARQUÉE DES ACTEURS LOCAUX	19
B. L'EFFET DE LEVIER DES FONDS PUBLICS CONSACRÉS AUX DEUX DISPOSITIFS	20
C. UN EFFET SUR L'EMPLOI ENCORE DIFFICILE À MESURER.....	21
D. LE POINT FAIBLE DU SOUTIEN À L'ANIMATION DES PÔLES	22
E. LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT	22

IV. LES GRAPPES D'ENTREPRISES, DES CLUSTERS POUR LES PME/PMI	23
A. LES SYSTÈMES PRODUCTIFS LOCAUX	23
B. LES GRAPPES D'ENTREPRISE, NOUVEAU VISAGE DES SYSTÈMES PRODUCTIFS LOCAUX	24
CHAPITRE III LA RÉPONSE À LA CRISE ÉCONOMIQUE ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES TERRITOIRES	27
I. L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE PROJET ÉTAT-RÉGION AVEC LE PLAN DE RELANCE	27
A. LES CPER À L'APPROCHE DU BILAN DE MI-PARCOURS	27
B. L'IMPACT DU PLAN DE RELANCE	28
II. LE DÉVELOPPEMENT INDISPENSABLE DES SERVICES PUBLICS ET AU PUBLIC	29
A. VERS UNE NOUVELLE CHARTE DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL	29
B. LE PASSAGE NÉCESSAIRE AU TRÈS HAUT DÉBIT	31
C. LA TRANSITION VERS LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE	32
III. UNE POLITIQUE DE LA RURALITÉ EN ÉVOLUTION	33
A. LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE À TRAVERS LES ASSISES DE LA RURALITÉ	34
B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE : UN INSTRUMENT À AMÉLIORER	35

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la mission « Politique des territoires » ressemble à première vue à celui de l'an passé, aussi bien dans sa composition, puisque le périmètre des deux programmes qui le composent n'a pas évolué, que dans les montants qui lui sont attribués, quasiment identiques avec 382 millions d'euros en autorisations d'engagement dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Cette apparente stabilité ne signifie pas que ce budget est un budget d'inaction. D'une part il participe activement au plan de relance, avec une accélération de la mise en œuvre des contrats de projet État-région. D'autre part il correspond à une période de bilan et de réflexion :

– bilan des politiques de pôles effectué en 2008 et 2009 et bilan à venir prochainement des zones de revitalisation rurale ;

– réflexion sur la politique de la ruralité, demandée par le Président de la République, engagée par le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

Cette mission, si ses montants peuvent paraître modestes par rapport aux enjeux, se situe en effet au carrefour des politiques d'aménagement du territoire. La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact), qui devrait prochainement retrouver son nom historique de Datar, participe activement à la définition et à la mise en œuvre de ces politiques qui seules peuvent préserver et développer l'attractivité de nos territoires.

Votre rapporteur pour avis regrette toutefois que cette mission ne retrace pas une part plus importante des crédits réellement consacrés aux politiques d'aménagement du territoire et forme le vœu qu'une architecture budgétaire adaptée permette à l'avenir d'assurer à ces politiques une meilleure visibilité et une cohérence accrue par le regroupement de ses moyens au sein de la présente mission.

Enfin il convient de noter, pour s'en féliciter, que les réponses aux questionnaires budgétaires envoyés au Gouvernement ont été reçues cette année dans les délais demandés, ces questionnaires permettant d'assurer l'information la plus complète possible du Parlement.

CHAPITRE PREMIER

UNE MISSION SITUÉE AU CARREFOUR DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La mission « Politique des territoires » contient seulement une petite partie seulement des crédits consacrés par l'État à des politiques liées à l'aménagement du territoire. Elle donne toutefois un bon aperçu des orientations prises par la politique gouvernementale en la matière, grâce notamment à la présence dans cette mission des crédits consacrés à la Diact.

I. L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

L'année 2010 correspond au deuxième exercice dans la période de programmation pluriannuelle 2009-2010.

La plupart des éléments financiers de la mission « Politique des territoires » respectent les orientations fixées en 2008 par cette programmation. Toutefois, les autorisations d'engagement demandées par le Gouvernement au titre du programme n° 112, qui devaient baisser progressivement et passer de 346 millions d'euros en 2009 à 307 millions en 2010 puis 291 millions en 2011, demeurent finalement stables à 345,7 millions d'euros, soit un écart positif de 12,5 % par rapport au rythme prévu par la programmation pluriannuelle.

Cette stabilité devrait permettre d'accélérer la mise en œuvre des priorités de la politique des territoires, notamment dans le cadre des nouvelles initiatives lancées par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, créé le 23 juin 2009.

Cette accélération ne correspond toutefois pas à une augmentation des crédits disponibles sur l'ensemble de la période, car le projet annuel de performances (PAP) maintient l'objectif global de 1,056 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 1,133 milliard d'euros de crédits de paiement (CP) sur les trois années.

Pour mémoire, l'évolution des moyens de la mission « Politique des territoires » selon la programmation pluriannuelle, telle que prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, est la suivante :

**ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA MISSION SELON LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
(PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2009)**

Programme		Ouverts par la LFI pour 2008	Demandés par le PLF pour 2009	Programmés pour 2010	Programmés pour 2011
112 : Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	283 481 058	346 570 893	307 315 870	291 360 846
	CP	373 481 058	339 080 707	343 525 684	343 370 660
162 : Interventions territoriales de l'Etat	AE	68 558 585	39 729 903	39 265 356	31 641 375
	CP	42 424 883	35 764 681	36 228 015	34 904 108
Total	AE	352 039 643	386 300 796	346 581 226	323 002 221
	CP	415 905 941	374 845 388	379 753 699	378 274 768

Les moyens de la mission effectivement ouverts par la loi de finances pour 2009 et ceux demandés pour 2010 par le présent projet de loi de finances sont les suivants :

CRÉDITS OUVERTS EN 2009 ET DEMANDÉS POUR 2010

Programme		Ouverts par la LFI pour 2009	Demandés par le PLF pour 2010	Écart par rapport aux moyens ouverts en 2009	Écart par rapport aux moyens programmés pour 2010
112 : Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	344 532 475	345 700 503	+ 0,34 %	+ 12,49 %
	CP	337 042 289	341 910 317	+ 1,44 %	- 0,47 %
162 : Interventions territoriales de l'État	AE	39 490 673	39 265 356	- 0,57 %	Identique
	CP	35 525 451	36 228 015	+ 1,98 %	
Total	AE	384 023 148	384 965 859	+ 0,25 %	+ 11,08 %
	CP	373 567 740	378 138 332	+ 1,22 %	- 0,43 %

Les différentes lignes budgétaires sont donc toutes stables par rapport aux moyens ouverts par la loi de finances pour 2009.

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

Le programme n° 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », regroupe les moyens d'action et de

fonctionnement de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact).

Cette dernière devrait toutefois retrouver son nom historique de Datar, auquel les élus sont très attachés.

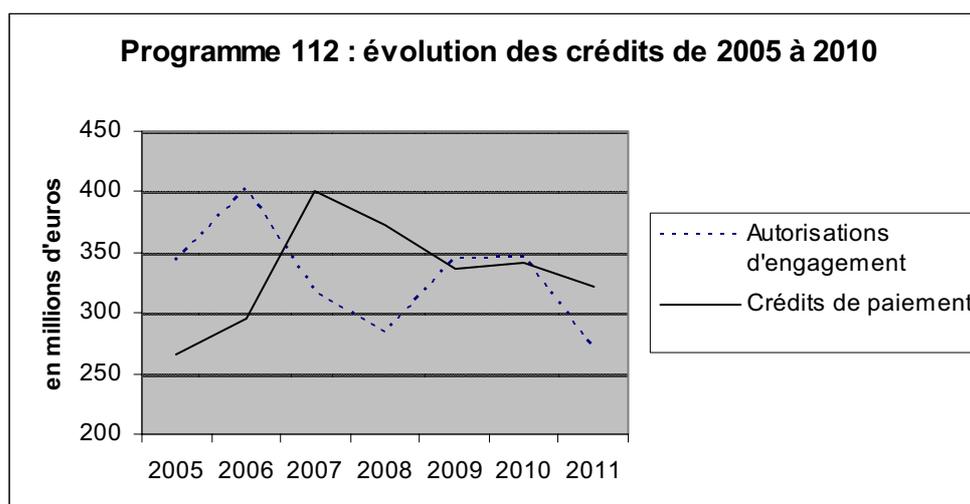
Le contenu de ce programme, aussi bien que le montant des crédits affectés à chaque action et les objectifs fixés, évoluent peu par rapport à l'année précédente.

A. UN ÉQUILIBRE PRÉSERVÉ ENTRE AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT

Votre rapporteur pour avis se félicite de la soutenabilité retrouvée du financement du fonds national pour l'aménagement et le développement des territoires (FNADT). Celui-ci, après avoir connu il y a quelques années des retards de paiement en raison de crédits de paiement insuffisants, a retrouvé l'équilibre depuis l'an dernier, de sorte que sa dette exigible est estimée comme inférieure à 15 millions d'euros, selon les informations communiquées par le ministère.

Les encours d'engagement, d'un niveau de 560 millions d'euros, demeurent nettement inférieurs au niveau de 737 millions d'euros atteint en 2006-2007.

Les moyens financiers du programme n° 162 demeurent stables en 2010.



Votre rapporteur pour avis, constatant l'an passé que la programmation pluriannuelle prévoyait une baisse pour 2010 des autorisations d'engagement, estimait que la crise rendait pourtant plus nécessaire que jamais

le soutien aux territoires les plus en difficulté. Il ne peut donc que **se féliciter du maintien finalement décidé du niveau de ces autorisations d'engagement**, qui contribuera à aider les territoires à surmonter ce mauvais passage.

La programmation pluriannuelle n'étant pas remise en cause, les autorisations d'engagement devraient en toute logique être très inférieures en 2011.

B. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS PRÉPONDÉRANTES

Les dépenses fiscales rattachées au programme n° 112 représentent un total estimé de 623 millions d'euros, ce qui semble marquer un recul par rapport au montant de 910 millions d'euros l'an passé.

Ce chiffrage, toutefois, est en partie le résultat du transfert de la dépense fiscale « Abattement en faveur des immeubles en ZUS » vers le programme n° 147, « Politique de la ville » de la mission « Ville et logement ».

D'autre part, les estimations données sont loin d'être définitives et ne doivent être considérées qu'à titre d'ordre de grandeur, comme l'explique le projet annuel de performance (PAP). Votre rapporteur pour avis constate ainsi que le produit du crédit d'impôt « anti-délocalisation »¹ pour 2008 était évalué l'an passé à 250 millions d'euros, alors que le PAP annexé au présent projet de loi de finances estime qu'il n'a été que de 143 millions d'euros seulement.

En tout état de cause, les dépenses fiscales représentent un montant très supérieur aux crédits de la mission « Politique des territoires », réparti à travers plusieurs dizaines de dispositifs. Votre rapporteur pour avis **renouvelle ses interrogations au sujet de l'efficacité de ce dispositif**, d'autant que la **Diact ne s'estime pas en mesure de procéder à l'évaluation de ces dépenses dont elle n'a pas la maîtrise**.

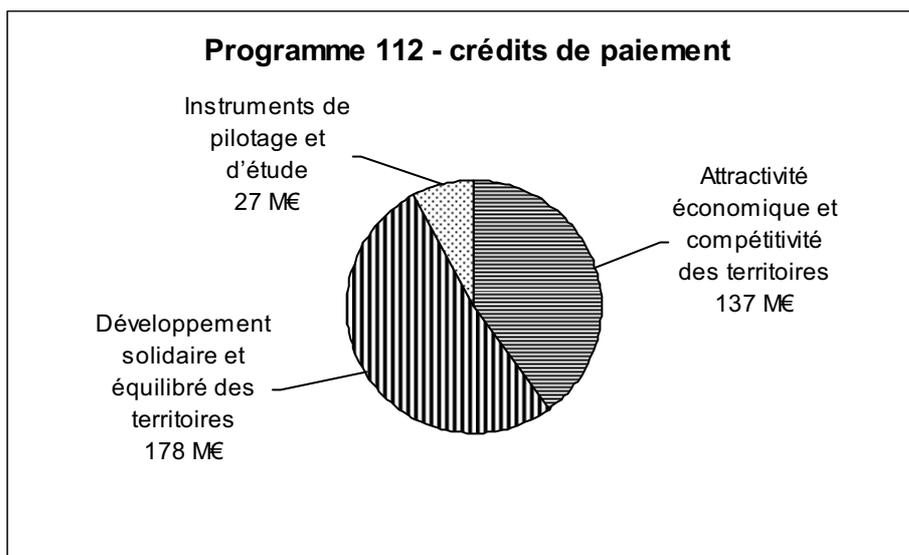
Les principales dépenses fiscales sont le taux particulier de TVA applicable en Corse (chiffré à 180 millions d'euros), le crédit d'impôt « anti-délocalisation » (estimé, ainsi qu'on l'a vu, à 140 millions d'euros) et l'exonération des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (130 millions d'euros). La moitié des dépenses fiscales rattachées au programme n° 112 concernent directement la collectivité territoriale de Corse².

¹ Le crédit d'impôt « anti-délocalisation » (article 1647 C sexies du code général des impôts) s'applique à la taxe professionnelle et concerne les entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté. 6 570 entreprises en ont bénéficié en 2008.

² 14 des 28 dépenses fiscales rattachées au programme n° 112 concernent en effet directement la collectivité territoriale de Corse, pour un montant total égal à environ la moitié du montant chiffré pour ces dépenses fiscales.

C. TROIS ACTIONS REFLÉTANT LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DE LA POLITIQUE DES TERRITOIRES

Le programme n° 112 se compose principalement, comme l'an passé, de deux actions qui décrivent les principaux aspects de l'action de la Diact : soutien à la compétitivité (action n° 1) et promotion de la solidarité entre les territoires (action n° 2). La dernière action regroupe des moyens de fonctionnement.



- L'action n° 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », concentre 43 % des crédits.

Entrent dans cette action notamment la politique des pôles de compétitivité, les dispositions liées au redéploiement des armées, les aides aux entreprises, les interventions de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et le soutien à certaines grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme.

L'année 2010 est marquée par une **augmentation des crédits de paiement** de 124 à 137 millions d'euros, ce qui correspond à l'augmentation importante des autorisations d'engagement l'année dernière.

- L'action n° 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », regroupe 49,3 % des crédits de la mission. Elle correspond aux politiques poursuivant un objectif principal de cohésion sociale et de développement équilibré et durable des territoires.

Cette catégorie comprend par exemple les pôles d'excellence rurale, le soutien à l'accès aux technologies de l'information et de la communication, l'amélioration de l'accès aux services publics et aux services à la personne ainsi que la réalisation de certains projets territoriaux d'envergure.

Les CP demeurent supérieurs aux AE pour cette action.

- L'action n° 3 (l'ancienne action n° 3 ayant été supprimée), « **Instruments de pilotage et d'étude** », concerne les moyens de personnel, de fonctionnement et d'étude de la Diact, pour un montant représentant moins de 8 % des moyens de la mission.

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

Le programme n° 162 regroupe comme les années précédentes des actions destinées à certains territoires français. Si le ministère de l'intérieur est désigné comme le responsable administratif de ce programme, la mise en œuvre de chacune des actions relève en fait d'un ministère différent. Les dépenses de personnel ne sont pas retracées au sein du programme.

Les quatre actions composant ce programme en 2009 sont reconduites.

- L'action n° 2, « **Eau – agriculture en Bretagne** », a pour objet la reconquête de la qualité des eaux en Bretagne. Il s'agit notamment d'améliorer la qualité des eaux sur les derniers bassins versants qui ne respectent pas les normes de teneurs en nitrates fixées au niveau communautaire.

- L'action n° 4, « **Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse** », fournit les moyens financiers du programme institué par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse¹. Ce programme exceptionnel d'investissement (PEI), d'une durée de quinze ans, a pour objectif d'aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et de résorber son déficit en équipements et services collectifs.

- L'action n° 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou Charentes** », s'inscrit dans le plan d'action décidé par le gouvernement en 2002. Ce plan a pour objet de préserver les habitats de ces territoires et de mettre la France en conformité avec les dispositions de la directive communautaire « Oiseaux ».

- L'action n° 8, « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** », répond à la situation créée par la pollution de certains sols de ces départements par le chlordécone, pesticide utilisé pour lutter contre le charançon du bananier.

Les autorisations d'engagement comme les crédits de paiement sont globalement stables par rapport à l'an passé, à un niveau respectif de 39 millions et 36 millions d'euros, soit un dixième environ des moyens de la mission « Politique des territoires ».

¹ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales.

Le PEI en faveur de la Corse représente 73 % des AE et 52 % des CP de ce programme.

IV. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, UNE POLITIQUE TRANSVERSALE

La politique d'aménagement du territoire ne se limite pas aux moyens retracés dans le cadre de la mission « Politique des territoires ».

Outre les **dépenses fiscales** rattachées au programme n° 162, mais sur lesquelles la Diact n'a guère de maîtrise, la politique d'aménagement du territoire concerne également **des politiques qui ne relèvent pas, sur le plan budgétaire, de la Diact** et qui sont comptabilisées dans d'autres missions du budget de l'État. Ces politiques représentent **des crédits plus de dix fois supérieurs à ceux de la mission « Politique des territoires »** proprement dite.

Le document de politique transversale (DPT) « Aménagement du territoire » évalue ainsi ces crédits à 4,9 milliards d'euros pour 2010 à travers seize missions différentes, la mission « Politique des territoires » ne représentant que 376 millions d'euros de CP sur ce total.

QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Le DPT retient trois critères pour identifier une action ou une sous-action directement concernée par l'aménagement du territoire :

- un critère organique : « cofinancement d'une politique conduite par la Diact » ;
- un critère de différenciation entre les territoires : « mise en œuvre d'une politique discriminante entre territoires selon leurs caractéristiques » ;
- un critère de renforcement des territoires : « impact important sur la structuration des territoires en termes d'occupation de l'espace, de localisation des activités économiques et des populations, de mobilité, de préservation des paysages et des milieux naturels ».

Ainsi, au-delà des programmes de la mission « Politique des territoires », on peut évoquer :

- des **programmes** tels que « Développement des entreprises et de l'emploi », « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » et « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » qui contribuent pour une part essentielle au financement des pôles de compétitivité ;

- le **développement des territoires d'outre-mer** qui fait l'objet d'une mission spécifique pour près de 2 milliards d'euros, de même que la politique de la ville ;

- les **zones prioritaires d'aménagement du territoire** nécessitent un soutien spécifique compte tenu des chocs affectant leur situation économique, qui relève notamment du programme « Accompagnement des mutations

économiques et développement de l'emploi », pour 291 millions d'euros en 2010 ;

– la réalisation des **contrats de projet État-région**, politique transversale par excellence, résulte de contributions de onze programmes ministériels différents.

Votre rapporteur pour avis constate ainsi que, malgré les principes énoncés par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la politique d'aménagement du territoire ne possède pas l'unité budgétaire qui lui donnerait une visibilité suffisante. Il **regrette que la LOLF n'ait pas eu l'effet de clarification attendu** et espère que, dans un prochain budget, la mission « Politique des territoires » représentera mieux la réalité des politiques d'aménagement du territoire en rassemblant l'ensemble des actions menées dans ce cadre.

V. L'EXAMEN DES CRÉDITS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a inséré un article additionnel relatif au régime fiscal des zones de revitalisation rurale et a modifié à la marge les crédits de la mission « Politique des territoires ».

A. UNE AMÉLIORATION DU RÉGIME DE REPRISE DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT DES RÉSIDENCES DE TOURISME EN ZRR

L'Assemblée nationale a aménagé les conditions de reprise de l'avantage fiscal accordé au propriétaire d'une résidence de tourisme en ZRR, si le logement n'est pas loué.

LE RÉGIME FISCAL DES RÉSIDENCES DE TOURISME EN ZRR (ART. 199 DECIES E DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS)

Le « **régime Demessine** », institué à l'origine par la loi de finances rectificative pour 1998, crée une **réduction d'impôt sur le revenu** pour tout contribuable qui acquiert, entre 1999 et fin 2012, **un logement neuf** ou en l'état futur d'achèvement faisant partie d'une **résidence de tourisme** classée dans une **zone de revitalisation rurale**.

Le dispositif concerne également les logements de tourisme situés dans une zone rurale éligible aux fonds structurels européens ou dans une zone de tourisme classée située dans le périmètre d'une agglomération nouvelle.

Le propriétaire doit s'engager à **louer le logement nu** pendant au moins neuf ans à **l'exploitant de la résidence de tourisme**. Si le propriétaire ne respecte pas son engagement de location, ou s'il cède le logement, il doit **restituer** à l'administration fiscale la réduction d'impôt dont il a bénéficié.

Ce dispositif, qui devait initialement s'arrêter à la fin de 2002, a été prolongé jusqu'en 2012.

Une évaluation de ce dispositif a montré **son caractère positif pour l'orientation de l'investissement** en faveur des zones de revitalisation rurale, mais, comme l'a rappelé notre collègue Mme Bariza Khiari dans le rapport qu'elle a remis au nom de votre commission sur le projet de loi de développement et de modernisation des services touristiques¹, « *le défi de la réhabilitation va se poser à moyen terme pour ce type d'hébergement* ». Le Gouvernement doit ainsi remettre, d'ici au 22 janvier 2010, un rapport portant sur la situation globale de l'offre d'hébergement touristique en France, qui permettra le cas échéant de préparer une modernisation du cadre juridique et fiscal applicable à ce dispositif.

Les articles 9 *bis* et 45 *quater* nouveaux du projet de loi de finances constituent **un premier élément de cette modernisation**. Les conditions de reprise de l'avantage fiscal posent en effet un réel problème, notamment en cas de défaillance de l'exploitant de la résidence de tourisme. Le propriétaire doit en effet restituer l'avantage fiscal alors qu'il n'est pas responsable de la rupture de l'engagement de location.

La solution adoptée par l'Assemblée nationale consiste :

– d'une part à **échelonner sur trois ans la reprise** de la réduction d'impôt, à raison d'un tiers chaque année (article 9 *bis*) ;

– d'autre part à **permettre aux co-propriétaires d'éviter la reprise** en substituant au gestionnaire défaillant une ou un ensemble d'entreprises qui assurent les mêmes prestations sur la période de location restant à couvrir (article 49 *quater*).

Le rééchelonnement de la reprise est ouvert seulement dans certains cas :

- liquidation judiciaire de l'exploitant ;
- résiliation ou cession du bail commercial par l'exploitant ;
- mise en œuvre par les propriétaires du bénéfice de la clause contractuelle prévoyant la résiliation du contrat à défaut de paiement du loyer par l'exploitant.

Sensible à toute disposition qui permet de faciliter la mise en œuvre des dispositifs spécifiques proposés dans les zones de revitalisation rurale, notamment du point de vue de leurs bénéficiaires, **votre rapporteur pour avis approuve cette disposition** qui sécurisera la situation des propriétaires de logements de tourisme.

B. UNE MODIFICATION À LA MARGE DES CRÉDITS DE LA MISSION

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération, à la demande du

¹ Rapport n° 304 (2008-2009) de Mme Bariza Khiari, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 25 mars 2009.

Gouvernement, vingt-neuf amendements tendant à permettre le financement de certaines dépenses, s'agissant notamment du plan exceptionnel en faveur de l'agriculture et de mesures relatives à l'outre-mer.

L'impact sur les crédits de la mission « Politique des territoires » consiste en une réduction de chacune des lignes budgétaires de 0,5 à 0,7 %.

Les crédits demandés dans le texte examiné par le Sénat pour la mission « Politique des territoires » sont en conséquence les suivants :

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	343 383 483	340 142 944
<i>Dont titre 2</i>	<i>10 000 482</i>	<i>10 000 482</i>
Interventions territoriales de l'Etat	38 981 478	36 023 099
Total	382 364 961	376 166 043

CHAPITRE II

LES POLITIQUES DES PÔLES À L'HEURE DES BILANS

La politique des pôles, évaluée cette année par notre commission de l'économie aussi bien dans les zones urbaines (pôles de compétitivité) que rurales (pôles d'excellence rurale), démontre la réussite d'une approche fondée sur la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales et du partenariat entre les acteurs publics et privés.

I. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE NOUVELLE FONDÉE SUR LES TERRITOIRES

Si la mondialisation facilite les échanges au niveau international, elle s'appuie de plus en plus sur la présence, au sein d'un même territoire, d'entreprises et de compétences spécialisées et complémentaires, comme l'ont montré aussi bien l'expérience de nombreux pays (Silicon Valley, districts industriels italiens, *clusters* du Pays Basque espagnol...).

Le Gouvernement français a ainsi décidé à partir de 2004 de promouvoir une nouvelle politique industrielle mettant en avant des « pôles de compétitivité ». Un pôle de compétitivité est un « groupement d'entreprises, de centre de recherche publics ou privés, de centres de formation engagés dans une démarche partenariale autour de projets communs »¹. Ces partenariats se fixent pour objectif une meilleure visibilité internationale et un soutien à l'emploi.

67 pôles ont été labellisés en 2005. Du fait notamment de nouvelles labellisations, les pôles de compétitivité sont aujourd'hui au nombre de 71, répartis en trois catégories : 7 pôles mondiaux, 10 pôles à vocation mondiale et 54 pôles nationaux.

Ces pôles ont fait l'objet d'un programme de soutien pendant trois ans, de 2005 à 2008, à l'issue duquel une évaluation approfondie a fait ressortir les avantages du dispositif. Un prolongement du dispositif pour trois ans a alors été annoncé par le Président de la République.

Le bilan était toutefois contrasté, l'état d'avancement de certains pôles étant jugé insuffisant.

Votre commission de l'économie a ainsi souhaité, au début de cette année, constituer un groupe de travail afin de dresser un diagnostic des pôles

¹ Définition proposée par le document de politique transversale « Aménagement du territoire » annexé au projet de loi de finances pour 2010.

de compétitivité. Les rapporteurs, MM. Michel Houel et Marc Daunis, ont remis leur rapport le 14 octobre 2009¹.

II. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE SUR LA VOIE D'UNE NOUVELLE GÉNÉRATION

Les pôles d'excellence rurale (PER) ont été lancés par un appel à projets en décembre 2005.

Près de 800 dossiers ayant été présentés, **379** d'entre eux ont été retenus en deux vagues au cours de l'année 2006 et **ont bénéficié du label « Pôle d'excellence rurale »** et d'une aide au financement limitée à un million d'euros.

De même que pour les pôles de compétitivité, votre commission de l'économie a souhaité effectuer un bilan des PER et a constitué pour cela un groupe de travail dont votre rapporteur pour avis a eu l'honneur de présider les travaux. Ce groupe de travail a remis son rapport le 16 septembre dernier².

Le 8 septembre dernier, le Premier ministre a annoncé lors d'un déplacement à Sauveterre-de-Guyenne (Gironde) le **lancement d'une deuxième génération de pôles d'excellence rurale**. Le cahier des charges a été publié le 16 novembre 2009.

Les dossiers devront être remis avant le 20 février 2010 pour une première vague et avant le 20 août pour une deuxième vague.

Si **les grands principes demeurent**, notamment ceux du partenariat public-privé, d'un financement centré sur l'investissement et d'une durée limitée à trois ans, **l'évolution porte sur les thématiques**. Les pôles devront porter sur l'un des enjeux suivants :

- « accroître la capacité économique des territoires ruraux » ;
- « répondre aux besoins de la population dans le domaine des services au public en fonction des évolutions des territoires ».

Ce double enjeu correspond bien aux nécessités du développement local, qui passe à la fois par le soutien à l'activité et par la cohésion des territoires, qui participe à leur attractivité.

S'agissant de **l'ingénierie**, le cahier des charges précise simplement que « *le préfet de département ou le sous-préfet apportera si nécessaire son*

¹ *Les pôles de compétitivité : bilan et perspectives d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire, rapport d'information n° 40 (2009-2010) de MM. Michel Houel et Marc Daunis, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 14 octobre 2009.*

² *Les pôles d'excellence rurale : un accélérateur pour les projets des territoires, rapport d'information n° 622 (2008-2009) de M. Rémy Pointereau, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 16 septembre 2009.*

appui au montage du projet (conseil, aide en ingénierie), en lien avec les collectivités locales ». Tout en étant favorable à un soutien accru de l'administration au profit des acteurs locaux, **votre rapporteur pour avis regrette qu'aucun soutien nouveau ne soit apporté en termes financiers pour l'ingénierie**. Il met l'accent sur la complexité et les coûts que représentent en effet pour les collectivités le montage des dossiers.

Par ailleurs, **votre rapporteur pour avis**, sans être favorable à un allongement excessif des délais qui réduirait l'effet d'entraînement qui a caractérisé les appels à projets de la première génération, **considère que les délais de dépôt des dossiers sont trop brefs** pour la première vague. La date limite de remise des dossiers est en effet fixée au **20 février 2010**, ce qui rendra la tâche bien difficile pour certains porteurs de projet.

Enfin, la **limite supérieure du financement apporté par l'État**, établissements publics et fonds communautaires compris, **est portée de 1 000 000 à 1 500 000 euros**, ce qui répond en partie à l'une des demandes formulées par le groupe de travail constitué par votre commission de l'économie. Il ne doit s'agir que d'une limite supérieure, certains projets pouvant nécessiter une aide d'un montant nettement moins élevé¹.

III. UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES DE PÔLES POSITIVE DANS L'ENSEMBLE

Malgré la différence de taille et d'enjeux qui distingue les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale, une expérience de trois ans dans la mise en œuvre de ces deux dispositifs permet de tirer des enseignements communs pour la politique d'aménagement du territoire, de nature à inspirer les actions à venir.

A. UNE MOBILISATION REMARQUÉE DES ACTEURS LOCAUX

Le modèle des pôles a été salué par tous. Il fait confiance aux initiatives locales en les encourageant par la labellisation et par une aide au financement.

Le partenariat obligatoire entre les acteurs publics et privés a garanti **une mobilisation des acteurs locaux** qui s'est traduite par le nombre élevé de dossiers déposés. Ce partenariat a amené des entreprises, mais aussi des collectivités ou des organismes de recherche à collaborer autour de

¹ Cf. la proposition 16 du groupe de travail : « Adapter l'enveloppe de financement apportée par l'État aux caractéristiques du projet : réserver une part de financement plus importante aux projets qui en ont le plus besoin, dans une fourchette pouvant aller de 500 000 à 1 500 000 euros pour certains projets. »

thématiques communes, s'agissant de recherche et de développement ou d'enjeux d'aménagement du territoire local. Bien souvent, ces organismes n'avaient pas auparavant l'habitude d'aborder ces thématiques ni de travailler ensemble.

Ces pôles dynamisent l'ensemble du tissu économique : si les dix plus grandes entreprises françaises participent aujourd'hui à au moins un pôle de compétitivité, ceux-ci sont aussi largement ouverts aux PME/PMI, qui sont également concernées en premier lieu par les pôles d'excellence rurale.

Au total, pôles de compétitivité comme pôles d'excellence rurale apparaissent comme **des moyens efficaces de déceler les potentialités d'un territoire** et de les mettre en valeur.

L'étude menée par les cabinets CM International et BCG estime toutefois que **treize pôles de compétitivité ne remplissaient pas les objectifs fixés**, en 2008, en raison des problèmes de fonctionnement, de gouvernance et de légitimité qu'ils connaissent. Ces pôles ont été mis « sous surveillance » et une décision doit être prise avant la fin de l'année 2009 pour le maintien ou non de leur label. Certains de ces pôles pourraient bénéficier du nouveau dispositif proposé par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire en faveur des « **grappes d'entreprise** » (voir *infra*) : ce dispositif remplace en effet les systèmes productifs locaux (SPL), donc certains avaient d'ailleurs été transformés en pôles de compétitivité.

B. L'EFFET DE LEVIER DES FONDS PUBLICS CONSACRÉS AUX DEUX DISPOSITIFS

L'apport de fonds de la part de l'État, au même titre que la reconnaissance apportée par la labellisation, a incité les autres acteurs à entrer dans les pôles et à contribuer à leur financement.

Il a été ainsi estimé que, lorsque l'État apportait 100 euros de financement aux projets des pôles de compétitivité, les collectivités en apportaient plus de 50. La même remarque peut être faite pour les pôles d'excellence rurale, qui bien souvent ont été soutenus par les conseils généraux et régionaux.

Comme l'indique le rapport du groupe de travail sur les pôles de compétitivité, le nombre de pôles est une « non-question ». En choisissant de labelliser un nombre plus important que prévu de pôles de compétitivité comme de pôles d'excellence rurale, le Gouvernement a reconnu la qualité des dossiers présentés, qui doit être une condition indispensable à l'attribution du label, ainsi que la forte volonté manifestée dans les territoires de participer à des projets innovants et mobilisateurs.

Le nombre élevé de labellisations n'a pas eu pour effet d'accroître le coût de ces deux dispositifs pour le budget de l'État, la plus grande partie des

financements étant, pour les pôles de compétitivité, concentrée sur ceux qui ont une portée « mondiale ».

En revanche, la labellisation de nombreuses initiatives locales et l'aide au financement, même partielle, a permis de mieux diffuser l'esprit « projet » dans de nombreux territoires.

C. UN EFFET SUR L'EMPLOI ENCORE DIFFICILE À MESURER

Il n'est **pas toujours aisé de mesurer le nombre d'emplois** directement ou indirectement induits par la création d'un pôle : certains emplois auraient de toute manière été créés par les entreprises. Une évaluation ne devrait d'ailleurs pas se limiter aux nouveaux emplois injectés dans l'économie par les pôles, mais aussi à ceux que l'organisation en réseau et le financement public ont permis de préserver.

Il faut également souligner que :

– s'agissant des **pôles de compétitivité**, l'expérience internationale montre qu'**un cluster n'arrive pas à maturité en deux ou trois ans**, mais ne produit son plein effet qu'au bout de dix à quinze ans. Il s'agit d'une politique structurante pour un territoire, qui demande à être poursuivie sur le long terme. Le groupe de travail de notre commission de l'économie a souhaité qu'un indicateur de création d'emplois dans les pôles de compétitivité soit disponible dès 2010.

Un tel indicateur est créé cette année dans le cadre de la mission « Recherche et enseignement supérieur »¹. Il est toutefois permis de se demander **pourquoi cet indicateur**, qui mesure notamment le taux de croissance depuis 2005 du nombre d'emplois de cadres dans les établissements membres des pôles, **n'est pas retracé dans le cadre de la mission « Politique des territoires »** ou au moins dans le document de politique transversale « Aménagement du territoire » ;

– s'agissant des **pôles d'excellence rurale**, tous n'ont pas encore engagé entièrement leurs opérations. Un programme d'évaluation de l'ensemble des pôles d'excellence rurale est en cours de réalisation par la Diact et devrait apporter des conclusions à l'échéance de la première génération de pôles.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances précise (indicateur 2.3), pour les pôles d'excellence rurale, que **le nombre d'emplois directs créés et maintenus** chez les maîtres d'ouvrage sera de **4 500 à la fin 2009**, soit légèrement moins que la cible fixée qui était de 5 000. Cet écart peut être expliqué par les difficultés économiques rencontrées dans de nombreux territoires, qui les ont poussés à repousser la réalisation de certains projets. Cet indicateur fixe un objectif de

¹ Mission « Recherche et enseignement supérieur », indicateur 1.1, « Impact de la politique des pôles de compétitivité sur les entreprises et les territoires ». Cet indicateur mesure l'écart constaté entre les pôles de compétitivité et le reste de la France s'agissant d'une part du taux de croissance de la valeur ajoutée des entreprises, d'autre part du taux de croissance de l'emploi des cadres, tous deux mesurés depuis 2005. Il est présenté pour la première fois cette année.

11 600 créations ou maintien d'emplois en 2010, ce qui est en-dessous de la cible espérée initialement de 13 500. Un tel nombre paraît toutefois déjà appréciable et permet d'être raisonnablement optimiste, d'autant qu'il ne prend pas en compte l'effet indirect des PER sur le tissu économique local.

D. LE POINT FAIBLE DU SOUTIEN À L'ANIMATION DES PÔLES

Les deux groupes de travail ont pu constater que **le montage du dossier** pour la labellisation, puis **l'animation du pôle** ont posé de nombreuses difficultés aux acteurs de terrain.

Votre rapporteur pour avis est sensible à cette question et a proposé, dans le cas des **pôles d'excellence rurale**, que des modalités de soutien à l'ingénierie soient prévues et que la mobilisation des préfetures de département soit encouragée. Il n'a été que partiellement écouté, dans la mesure où le cahier des charges du nouvel appel à projets ne prévoit pas de soutien financier nouveau à l'animation mais met l'accent sur le soutien du préfet de département ou du sous-préfet au montage du dossier, en lien avec les collectivités locales.

Si des crédits d'animation sont prévus pour les **pôles de compétitivité**, les cellules d'animation demeurent pourtant d'une taille réduite souvent à quelques salariés permanents ; il est à cet égard crucial que les crédits d'animation soient versés dans les délais, comme l'ont demandé les rapporteurs du groupe de travail de la commission sur les pôles de compétitivité.

E. LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT

Le financement des pôles constitue enfin une question essentielle qui mériterait d'être enfin réglée. Ce dispositif est en effet **excessivement complexe**.

Les pôles de compétitivité comme les pôles d'excellence rurale bénéficient de **fonds publics provenant de sources multiples** : outre les collectivités territoriales, de nombreux ministères sont concernés au sein de l'État, ainsi que diverses agences publiques.

Les porteurs de projets font ainsi appel, dans le cas des pôles de compétitivité, à des aides accordées par l'État (par l'intermédiaire du fonds unique interministériel), par l'Agence nationale pour la recherche et Oséo. Dans le cas des PER, au « fonds ministériel mutualisé » s'ajoutent notamment des fractions de dotations d'État (dotation de développement rural, dotation globale d'équipement), le CAS-DAR¹, les fonds européens, l'Ademe² et le CNDS¹.

¹ *Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».*

² *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.*

Cette complexité est supportée en dernière analyse par les porteurs de projets, qui doivent déposer des dossiers différents et peuvent éprouver des difficultés à conserver leur financement lorsque la vie des projets impose des réorientations de leur activité, par exemple parce qu'une entreprise fait défaut ou qu'un choc économique modifie les priorités d'action.

Votre rapporteur pour avis réaffirme à cet égard sa demande d'une **ligne budgétaire unique pour les pôles d'excellence rurale**, par exemple sous la forme d'une action ou d'une sous-action de la mission « Politique des territoires ». Le fonds ministériel mutualisé lui-même n'est alimenté que par des décrets de transfert en cours d'exercice, de sorte que son montant réel n'apparaît pas en loi de finances.

Le mode de financement de la nouvelle génération de pôles d'excellence rurale n'a pas encore été précisé dans sa totalité : le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire a seulement annoncé, lors du débat sur les PER tenu au Sénat le 21 octobre dernier, que son ministère apporterait un peu plus de 100 millions d'euros. Rappelons que les financements d'État se sont élevés à 235 millions d'euros pour la première génération de PER, dont 175 millions par le fonds ministériel mutualisé.

IV. LES GRAPPES D'ENTREPRISES, DES CLUSTERS POUR LES PME/PMI

Initiée par le CIIACT de 2006, la rénovation de la politique des systèmes productifs locaux prend désormais la forme des « grappes d'entreprises » annoncées par le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

A. LES SYSTÈMES PRODUCTIFS LOCAUX

Un système productif local (SPL) correspond, comme un pôle de compétitivité, à un rapprochement d'entreprises qui tirent parti de leur proximité sur un même territoire pour améliorer leur efficacité économique grâce à une stratégie de mutualisation des moyens et de développement des complémentarités.

Les SPL, contrairement aux pôles de compétitivité, regroupent principalement des PME et des PMI. La coopération entre les entreprises peut concerner aussi bien la production que le développement commercial, l'innovation, la formation ou les achats.

¹ Centre national pour le développement du sport.

La Datar a lancé un programme de soutien aux SPL dès 1998, à travers deux appels à projet. 160 projets ont été labellisés en dix ans et une centaine demeurent actifs, le FNADT apportant un financement de 10 000 à 75 000 euros par SPL.

Un rapport d'évaluation des SPL, réalisé en 2008¹, a fait le constat des « résultats en demi-teinte » de cette politique. Si elle a permis d'ouvrir les entreprises à la logique de réseaux et de partenariat, la mobilisation des entreprises a été jugée trop modeste. Comme pour toutes les politiques de pôle, la qualité de l'animation est jugée déterminante : un fort besoin de professionnalisation et de reconnaissance du métier d'animation a ainsi été exprimé. Le rapport met enfin en cause l'insuffisance du dispositif d'évaluation.

Malgré ces réserves, la politique des SPL a ouvert la voie à celle des pôles de compétitivité, avec lesquels les SPL, comme les pôles d'excellence rurale, ont tout intérêt à entrer en réseau. Elle a également eu un effet de levier, le financement du FNADT et la reconnaissance par l'État du SPL aidant les réseaux d'entreprise à obtenir des financements complémentaires de la part des collectivités territoriales.

B. LES GRAPPES D'ENTREPRISE, NOUVEAU VISAGE DES SYSTÈMES PRODUCTIFS LOCAUX

Les stratégies de *clusters* ont des retombées aussi bien macroéconomiques sur les territoires (maintien d'emplois, développement de l'attractivité, résistance aux crises par une plus grande vitalité du tissu économique) que sur les avantages tirés par les entreprises elles-mêmes du fait de leur participation à un réseau² (accès à de nouveaux marchés, meilleure information, mutualisation des coûts...).

Or l'observation montre que, dans la plupart des pays, un *cluster* n'atteint sa maturité qu'au bout d'une dizaine ou d'une quinzaine d'années. Une telle politique doit donc s'inscrire dans la durée, la visibilité des acteurs aussi bien publics que privés sur la stratégie entreprise étant essentielle afin de les mobiliser autour d'enjeux dont ils perçoivent la pertinence par rapport à leurs projets de développement.

Le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, M. Michel Mercier, a donc annoncé le 29 octobre dernier, lors d'une visite à Lisses (Essonne), le lancement d'un nouvel appel à projets en faveur de « grappes d'entreprises ».

¹ Étude portant sur l'évaluation des systèmes productifs locaux, cabinet BPI, mars 2008 (disponible sur le site de la Diact).

² Voir sur ce point l'étude publiée en 2006 : *Avantages retirés par les entreprises de leur participation à un « cluster »*, Datar, janvier 2006.

Les grappes d'entreprises sont définies comme des « *réseaux d'entreprises fortement ancrés localement, souvent sur un même créneau de production, qui ont un important impact sur les activités, l'emploi et la création de richesse et dans lesquels les PME sont souvent majoritairement présentes* ».

Dans le même esprit que les politiques de pôles de compétitivité ou de pôles d'excellence rurale, l'appel à projets vise à mettre en valeur des initiatives exemplaires émanant des acteurs locaux.

Le budget consacré par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire à cette politique est de 7 millions d'euros en 2010, en partenariat avec les autres ministères concernés, Oseo et la Caisse des dépôts. L'objectif est de soutenir une centaine de grappes d'entreprises d'ici à la fin 2010.

Votre rapporteur pour avis soutient cette initiative. Les pôles de compétitivité ne concernent en effet, par leur logique même, qu'un nombre limité de territoires et d'activités susceptibles d'atteindre une taille critique et une large visibilité. Or l'esprit réseau, comme il l'a constaté lui-même en étudiant les résultats des pôles d'excellence rurale, « souffle » dans l'ensemble des territoires. Il est donc essentiel de soutenir la vitalité du tissu économique là où existent des projets structurants et une volonté de coopérer entre les entreprises.

Il rappelle toutefois que, dans de tels projets, **la question de l'animation est essentielle** afin d'identifier les points de coopération et de mutualisation les plus pertinents et de mobiliser les acteurs sur la durée. Il se réjouit en conséquence que le dispositif annoncé par le ministre inclue un soutien à l'animation.

CHAPITRE III

LA RÉPONSE À LA CRISE ÉCONOMIQUE ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES TERRITOIRES

La crise économique a frappé certains territoires plus durement que d'autres. Il est apparu que la diversification des activités, l'importance de l'économie résidentielle, la solidarité entre les territoires urbains et leur arrière-pays rural, la présence enfin d'un tissu économique structuré par exemple autour d'un « pôle » ont permis à certains territoires de mieux faire face à la crise.

Le plan de relance se caractérise ainsi par une dimension territoriale forte. Il doit toutefois être accompagné sur le long terme, à l'heure où la Diact propose « une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire »¹, de la définition de nouvelles orientations pour la politique des territoires, s'agissant notamment des services publics et au public.

Cette évolution concerne également la politique de la ruralité, à laquelle le Président de la République a affirmé son soutien à plusieurs reprises.

I. L'ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE PROJET ÉTAT-RÉGION AVEC LE PLAN DE RELANCE

Alors que les contrats de projet État-région (CPER) 2007-2013 approchent de l'échéance prévue mi-2010 pour leur bilan d'étape, le plan de relance a prévu de contribuer à l'accélération de leur mise en œuvre au moyen de nombreuses mesures concernant l'investissement.

A. LES CPER À L'APPROCHE DU BILAN DE MI-PARCOURS

La contribution de l'État au financement des contrats de projet État-région s'élève à 12,74 milliards d'euros pour la période 2007-2013, dont 10,5 milliards d'euros pour le budget de l'État et 2,2 milliards pour ses opérateurs.

En 2010, le montant consacré aux CPER par l'État est de **1,264 milliard d'euros en AE** et de **901,206 milliards en CP**.

¹ Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire, Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 2009.

Seule une part réduite de ces crédits (168 millions d'euros en AE et 138 millions en CP) relève de la mission « Politique des territoires » elle-même, des contributions plus importantes provenant des missions « Agriculture et pêche », « Écologie, développement et aménagement durables » et « Enseignement supérieur et recherche ».

B. L'IMPACT DU PLAN DE RELANCE

Dans le cadre du plan de relance annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 à Douai, le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) a validé le 2 février dernier le lancement d'un millier d'opérations réparties dans l'ensemble des régions françaises.

Le plan de relance a ainsi eu une forte composante territoriale, ses crédits ayant abondé à hauteur de 400 millions d'euros les axes majeurs des CPER : transports, enseignement supérieur, aménagement du territoire.

Le taux d'avancement des CPER devrait atteindre près de 40 % pour les années 2007 à 2009, ce qui correspond pratiquement au taux théorique de 42,9 % pour une période de trois années d'exécution sur sept au total.

L'exécution des CPER se poursuit donc **sur un rythme plus satisfaisant que la précédente génération**, qui s'était marquée par un retard d'exécution au cours des premières années (45 % seulement en 2003, au bout de quatre années sur sept).

Toutefois, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, **les crédits du CPER spécifiquement consacrés à l'aménagement du territoire ne sont pas ceux qui bénéficient du meilleur taux d'avancement**. S'ils ont bénéficié de 25 millions d'euros supplémentaires au titre du plan de relance, le taux d'exécution ne devrait atteindre que 33 % à la fin 2009.

Cette situation n'est pas satisfaisante. **Les CPER contribuent en effet**, au titre de l'aménagement du territoire, **à des projets qui demandent une mise en œuvre rapide** tels que :

– l'aménagement numérique des territoires (17 millions d'euros prévus en 2010) ;

– le développement des services aux populations en zone rurale (26 millions d'euros en 2010) ;

– le développement des agglomérations et des métropoles (34 millions d'euros en 2010).

Les CPER contribuent également à des programmes essentiels pour certains territoires tels que les opérations de reconversion des anciens bassins miniers de Lorraine et du Nord-Pas-de-Calais (183 millions d'euros sur sept ans).

II. LE DÉVELOPPEMENT INDISPENSABLE DES SERVICES PUBLICS ET AU PUBLIC

Les débats relatifs à la transformation du statut de La Poste montrent l'importance particulière que revêtent les services publics pour les Français. Les points de contact de La Poste apportent ainsi un véritable lien social, aussi bien en zone rurale que dans certaines zones urbaines sensibles où la présence physique des services publics constitue un rempart contre la déshumanisation de ces territoires.

Les enjeux sont nombreux ; démographie médicale, accès au service public de l'emploi, couverture numérique du territoire. Les outils sont les maisons de services publics et au public, les maisons médicales de santé, infrastructures d'accueil de la petite enfance, des personnes handicapées et des personnes âgées et dépendantes, ainsi que l'accès au haut et au très haut débit pour les entreprises locales.

A. VERS UNE NOUVELLE CHARTE DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL

Le Premier ministre a souhaité le 17 novembre 2009, devant le Congrès des Maires de France, **qu'une nouvelle charte des services publics en milieu rural voie le jour** à l'issue des Assises des territoires ruraux et qu'elle soit opposable à l'ensemble des administrations.

Rappelons que la Charte des services publics en milieu rural a été signée le 23 juin 2006 entre le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, l'Association des maires de France (AMF) et 14 partenaires accomplissant des missions de service public.

Cette Charte a pour objet, dans les 32 000 communes de moins de 2 000 habitants, *« d'éviter dorénavant la suppression d'un service public sans concertation et, corollairement, de travailler à la détermination d'une nouvelle carte des services publics dans les départements »*.

Un bilan de l'application de cette Charte a été lancé au printemps 2009 par M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire, et l'ensemble de ses signataires. Certains éléments ont alors été signalés :

- les objectifs chiffrés d'accessibilité fixés pour les points de contact de La Poste pourraient servir de modèle pour d'autres services publics ;
- l'État, les collectivités et les opérateurs pourraient s'engager dans des chartes ou des contrats locaux de service par territoire de vie ;
- toutes les opportunités de mutualisation des services publics doivent être recherchées, ainsi que les possibilités de compléter les services existants par une offre dématérialisée, accessible à distance.

Ces objectifs paraissent de nature à guider les projets de refonte de la Charte dans le sens d'une adaptation à la réalité des besoins des territoires ruraux.

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, a ainsi annoncé sa volonté de mettre en place des « socles de services au public », dans un esprit notamment de mutualisation de services publics dans les territoires ruraux et dans certains quartiers défavorisés.

LA MUTUALISATION : L'EXEMPLE DES RELAIS DE SERVICE PUBLIC

Le label « relais de service public » (RSP) a été attribué depuis 2006 à des initiatives tendant à regrouper dans un cadre commun l'accès à des services publics, dont notamment celui de l'emploi-formation des prestations sociales ou de l'aide sociale. Il s'agit d'une expérience probante de mutualisation des services, pilotée par les collectivités locales (les intercommunalités dans la moitié des cas).

Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, 134 relais de service public ont été labellisés à ce jour et une dizaine de projets sont en cours. Ils proposent assez souvent des visio-guichets ou des bornes interactives pour entrer en contact avec des opérateurs de services publics distants. Le coût de fonctionnement d'un RSP correspond principalement à l'emploi d'un agent polyvalent.

Le financement apporté par l'Etat, au titre du FNADT ou de la dotation de développement rural (DDR), est de près de 4 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis souligne l'importance que représente le soutien des services publics et au public dans les territoires ruraux d'aujourd'hui. Dans les campagnes fragiles menacées par le départ des jeunes générations comme dans celles qui accueillent de nouvelles populations, le développement d'une gamme de services incluant par exemple l'accueil de la petite enfance et des personnes dépendantes ou les services médico-sociaux est nécessaire à la cohérence du bassin de vie et participe à l'attractivité du territoire pour des entreprises et pour leur personnel.

S'agissant des moyens à mettre en œuvre, il est particulièrement sensible à l'intérêt de la **contractualisation entre les différents acteurs concernés**, qui est de nature à mieux impliquer l'ensemble des partenaires et à améliorer l'image de l'État dans les territoires.

Il partage également **l'objectif de mutualisation des services publics**, qui a fait ses preuves dans les zones rurales où elle permet de conserver voire d'étendre la gamme de services publics disponibles pour le public.

Cette politique, qui pourra être précisée lors des Assises des territoires ruraux, mérite de figurer en première ligne des priorités en faveur de la ruralité.

B. LE PASSAGE NÉCESSAIRE AU TRÈS HAUT DÉBIT

Depuis longtemps, **les réseaux numériques** représentent, au même titre que les infrastructures routières, **une part essentielle de l'activité des professionnels** et un **élément de la qualité de vie quotidienne**. Or les « autoroutes de l'information » évoquées dans les années 1990 feraient figure aujourd'hui de sentiers à peine carrossables : les besoins actuels d'interactivité et de transfert de fichiers, notamment multimédias, exigent d'aller bien au-delà du haut débit défini officiellement, rappelons-le, comme un accès à seulement 512 kilo-octets par seconde.

Le **très haut débit** va donc devenir au cours des années à venir un **élément clé de l'attractivité des territoires**, notamment pour l'implantation de nouvelles entreprises.

Or, si les pouvoirs publics se reposent sur l'action des opérateurs sans engager une action volontariste, la fibre optique sera déployée seulement dans les grandes métropoles. Une nouvelle fracture numérique opposera alors celles-ci aux villes moyennes et aux zones rurales : la généralisation d'internet, loin de faciliter comme on pourrait le croire l'installation des entreprises à la campagne grâce aux possibilités de communication à longue distance qu'il offre, risque au contraire de les pousser à rejoindre les zones urbaines.

L'enjeu économique est essentiel et représente, selon la Commission européenne, un million d'emplois au niveau de l'Union et 0,6 % de croissance supplémentaire. **Le coût du déploiement** d'un réseau à très haut débit sur l'ensemble du territoire **est également considérable** : environ 40 milliards d'euros en France, un quart pour couvrir 40 % de la population (en zone urbaine) et les trois autres quarts pour le reste du territoire¹.

Or, la commission dirigée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, chargée de formuler des recommandations sur la mise en œuvre du « grand emprunt » annoncé par le Président de la République, recommande dans son rapport rendu le 19 novembre 2009 de créer un **fonds dédié pour accélérer la transition de la France vers le très haut débit**. Ce fonds serait doté de deux milliards d'euros et agirait en complément de l'action des collectivités territoriales pour les zones les moins denses.

Votre rapporteur pour avis est favorable à la création d'un tel fonds, dont la création a aussi été proposée par la proposition de loi de notre collègue M. Xavier Pintat relative à la fracture numérique, actuellement en discussion à l'Assemblée nationale.

Le grand emprunt a en effet vocation à financer des dépenses d'investissement susceptibles de permettre le retour à une croissance durable. La couverture numérique du territoire en accès à haut débit approchant de son

¹ Rapport du cabinet IDATE.

terme grâce au plan France Numérique 2012, il faut d'ores et déjà se lancer dans la généralisation progressive du très haut débit.

Le déploiement du très haut débit doit être fondé, comme l'a indiqué notre collègue Bruno Retailleau dans son rapport¹ sur la proposition de loi précitée, sur une **vision stratégique du territoire** : si les initiatives privées trouveront dans les zones les plus urbanisées un modèle économique pour déployer un ou plusieurs réseaux concurrents, l'intervention de la puissance publique sera légitime et nécessaire dans les zones peu denses, notamment par la voie du grand emprunt. Il faudra pour cela conjuguer les technologies les plus adaptées sur des critères de qualité de service et en fonction des caractéristiques des territoires : si la fibre optique demeure la solution de choix et sera sans doute la plus utilisée, les technologies satellitaires ou de téléphonie mobile (notamment le LTE ou *Long Term Evolution*) permettront d'apporter des débits élevés en zone rurale.

C. LA TRANSITION VERS LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE

Si la fin du signal télévisuel analogique, prévue pour le 30 novembre 2011, permettra notamment de libérer des fréquences pour d'autres usages tels que le très haut débit mobile (voir *supra*), **votre rapporteur pour avis souligne qu'il ne s'agit pas d'une simple évolution technique.**

La télévision numérique terrestre (TNT) présente en effet de nombreuses qualités techniques, apportant un signal d'une meilleure qualité tout en réduisant la quantité de fréquences utilisées, mais elle ne fonctionnera que dans les endroits où les réémetteurs auront été adaptés au transport de ce signal.

Or le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a fixé des objectifs de couverture numérique certes ambitieux, mais qui ne correspondent pas à la couverture actuelle du territoire par la télévision analogique, au moins s'agissant des chaînes historiques nationales.

Le schéma d'extension de la couverture numérique rendu par le CSA en juillet 2007 prévoit une couverture minimum de 95 % de la population métropolitaine à la fin 2011 pour l'ensemble des éditeurs de la TNT, assortie d'un correctif départemental de 91 % de la population pour les chaînes historiques nationales gratuites et de 85 % pour les autres chaînes nationales. Les chaînes historiques devraient ainsi « activer » 1 626 réémetteurs.

Ce schéma, s'il ne satisfait pas l'ensemble des éditeurs, demeurerait toutefois insuffisant si aucune mesure complémentaire n'était prise. En effet, le taux de couverture de la population par la télévision analogique est aujourd'hui supérieur à ces objectifs. Votre rapporteur pour avis souligne **que de nombreux foyers**, dans des territoires déjà concernés par d'autres

¹ Rapport n° 559 (2008-2009) de M. Bruno Retailleau, fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 15 juillet 2009.

handicaps tels que l'enclavement, **risquent de se retrouver avec un écran de télévision noir le 1^{er} décembre 2011, ce qui est inacceptable.**

Cependant, la numérisation des réémetteurs n'est toutefois pas le seul outil technique pour recevoir le signal numérique : il est également possible d'avoir recours à des paraboles, dont l'installation dans les villages devra bien entendu se faire dans le respect de la qualité architecturale et paysagère des hameaux.

Toutefois, l'installation de ces paraboles aura un coût. Il est prévu actuellement :

– que les zones d'ombre auront accès à une **offre satellitaire gratuite** regroupant l'ensemble des chaînes en clair ;

– qu'un **fonds d'aide** (prévu par l'article 102 de la loi du n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication¹) attribuera une assistance aux foyers pour l'installation de paraboles. Cette aide est toutefois soumise à des conditions de ressources ou d'âge, ce qui peut étonner alors que l'extinction du signal analogique a des conséquences pour l'ensemble des citoyens, qui vont perdre l'accès à la télévision analogique du seul fait de leur lieu de résidence.

Votre rapporteur pour avis considère donc **qu'une attention toute particulière doit être donnée à cette question sensible dans les territoires.**

Il note ainsi que la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a prévu, lors de son examen de la proposition de loi relative à la fracture numérique précitée, d'étendre à l'ensemble des habitants dans les zones d'ombre, sans condition de ressources, le bénéfice du fonds d'aide.

Associée à un **effort particulier d'information auprès du public**, cette disposition apporterait une réponse à la situation difficile qui risque d'être créée par la transition au numérique et permettrait d'éviter que ce progrès technique ne soit perçu comme un retour en arrière dans les zones rurales.

III. UNE POLITIQUE DE LA RURALITÉ EN ÉVOLUTION

En réponse à la volonté exprimée par le Président de la République d'une **nouvelle politique de la ruralité**, le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire organise d'octobre 2009 à janvier 2010 des Assises de la ruralité qui devraient permettre de dégager les grandes lignes de cette politique, à travers une vaste concertation avec les acteurs locaux.

¹ Cette disposition a été introduite dans l'article 102 précité par la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

Certains territoires pourraient être par ailleurs concernés par des dispositifs spécifiques : ainsi le Premier ministre a-t-il demandé à la Diact un rapport sur la mise en œuvre de la loi Montagne de 1985¹, à l'occasion de son 25^e anniversaire, et sur les possibles adaptations à lui apporter.

La modernisation de cette politique devrait également passer par le perfectionnement des politiques existantes, telles que les zones de revitalisation rurale, afin de faciliter leur appropriation par les acteurs concernés.

A. LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE À TRAVERS LES ASSISES DE LA RURALITÉ

Les Assises de la ruralité comprennent trois groupes de travail nationaux, qui réunissent des experts de la société civile, des parlementaires, des représentants des collectivités, des forces socio-économiques et des administrations concernées. Sont également organisées par les préfets, au niveau des départements et des régions, des rencontres-débats qui rassemblent tous les acteurs locaux de la ruralité.

Les thèmes abordés sont ouverts : développement des activités économiques, valorisation des atouts des territoires ruraux, vie quotidienne, organisation et animation de ces territoires.

Un plan d'action devrait être proposé au moment de la clôture des Assises.

Près de cinq ans après l'adoption de la loi relative au développement des territoires ruraux² (loi DTR), il s'agit sans nul doute d'un **apport essentiel à la réflexion sur la politique de la ruralité**, à l'exemple des larges concertations du Grenelle de l'environnement ou des Assises de la forêt, organisées au cours des années passées.

Votre rapporteur pour avis, qui participe lui-même aux travaux de ces Assises aussi bien au niveau national que dans le département où il est élu, **soutient cette initiative**.

Les territoires ruraux se distinguent en effet de nos jours par leur **diversité** et par leur constante **évolution**, tranchant avec l'ancienne image de stabilité qui pouvait les caractériser autrefois : au-delà de la fonction agricole, toujours essentielle, ils évoluent pour accueillir des nouvelles populations résidentes, ils développent leur fonction touristique ou valorisent leur patrimoine environnemental.

La multiplication des formes de débat permettra de mobiliser toutes les personnes concernées afin de dégager, par la confrontation entre

¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

l'ensemble des points de vue, les enjeux des territoires ruraux d'aujourd'hui et de demain.

Il souligne toutefois que la politique de la ruralité **possède déjà de nombreux outils**.

Ces outils pourraient toutefois voir leurs effets démultipliés, au service d'une accélération du développement des territoires, si l'on parvenait à desserrer certains freins administratifs qui entravent le démarrage des projets et à améliorer également l'information des publics concernés, ceux-ci ignorant trop souvent l'existence de dispositifs qui pourraient appuyer leurs initiatives. D'une manière générale, **le mot d'ordre doit être de faciliter l'action des acteurs de terrain**.

B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE : UN INSTRUMENT À AMÉLIORER

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) constituent justement un exemple de dispositif utile dont la mise en œuvre souffre d'une complexité sans doute excessive.

Créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, les ZRR ont vu leur régime évoluer avec la loi DTR du 23 février 2005. Celle-ci a prévu la mise en place d'un nouveau zonage, en prévoyant, parmi les critères de classement en ZRR, l'appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

Pour mémoire, une commune est classée en ZRR en fonction d'un double critère :

– un **critère démographique** : elle doit être située soit dans un arrondissement d'une densité maximale de 33 habitants/km², soit dans un canton ou une intercommunalité d'une densité de 31 habitants/km² ;

– un **critère socio-économique** : le territoire doit connaître un déclin de la population active ou de la population totale ou encore posséder une forte proportion d'emplois agricoles.

Le zonage résultant de la loi DTR a finalement été mis en place cette année par un arrêté du 9 avril 2009 qui donne la liste des communes classées en ZRR. Désormais, 12 480 communes sont classées en ZRR, contre 13 667 au 1^{er} janvier 2007.

Votre rapporteur pour avis tient à ce dispositif, qui apporte un soutien efficace au moyen d'exonérations fiscales diverses, contribuant au maintien du tissu économique local. Ces exonérations sont en effet destinées aussi bien à des entrepreneurs qu'à des organismes d'intérêt général tels que les

établissements médico-sociaux. Elles soutiennent également, comme on l'a vu¹, l'immobilier de tourisme.

Le dispositif des ZRR, comme votre rapporteur pour avis le faisait observer l'an dernier, **se caractérise toutefois par un manque de notoriété**. On peut ajouter que les fréquentes modifications du dispositif et la multiplicité de ses conditions d'attribution contribuent à rendre plus difficile l'accès à l'information.

Votre rapporteur pour avis souligne notamment la **nécessité d'une harmonisation de la lecture du dispositif par les services fiscaux** et regrette de ne pas avoir pu, cette année comme l'année passée, obtenir d'entretien sur ce sujet avec un conseiller du ministère des finances.

Il faut espérer que **l'évaluation des ZRR**, prévue par l'article 2 de la loi DTR pour la fin de l'année 2009, **apportera des éclaircissements sur le dispositif** afin d'en améliorer l'efficacité. La priorité doit être donnée à l'efficacité afin de ne pas décourager les professionnels et les particuliers qui sont prêts, moyennant un coup de pouce, à venir investir en zone rurale.

*

*

*

Lors d'une réunion tenue le 18 novembre 2009, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, suivant la proposition de M. Rémy Pointereau, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, les groupes socialiste et communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche votant contre.

¹ Voir supra, L'examen des crédits par l'Assemblée nationale.