

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

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 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

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 Raoult, 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. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, 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-François Mayet, 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, 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, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 19) (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
UN BUDGET 2011 EN DEMI-TEINTE	6
I. LE LANCEMENT D'UNE NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE.....	6
II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ».....	8
A. UN EQUILIBRE PRESERVE ENTRE AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CREDITS DE PAIEMENT	8
B. DES CREDITS SOUMIS A LA CONTRAINTE BUDGETAIRE	9
C. DES DEPENSES FISCALES EN DIMINUTION	10
III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT ».....	12
IV. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE NATIONALE.....	13
V. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES AUTRES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT	13
VI. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES	14
A. UNE REFORME DE L'EXONERATION DESTINEE AUX CREATIONS D'ENTREPRISES EN ZRR (ARTICLE 65)	14
1. <i>Le dispositif du projet de loi de finances</i>	14
2. <i>Les travaux de l'Assemblée nationale</i>	15
3. <i>Les travaux de votre commission pour avis</i>	15
B. LA MODIFICATION DES CRITERES DE CLASSEMENT EN ZONE DE REVITALISATION RURALE (ARTICLE 60 TER NOUVEAU).....	15
C. LA RESTRICTION AUX ENTREPRISES DE MOINS DE DIX SALAIRES DE L'EXONERATION BENEFICIANT AUX ORGANISMES D'INTERET GENERAL (ARTICLE 88).....	16
1. <i>Le dispositif du projet de loi de finances</i>	16
2. <i>Les travaux de l'Assemblée nationale</i>	16
3. <i>Les travaux de votre commission pour avis</i>	17
L'AVENIR DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	19
I. LA DEFINITION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COHESION EUROPEENNE	19
II. UN EVENTAIL COMPLET DE DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX TERRITOIRES	21
A. UNE GAMME COHERENTE DE DISPOSITIFS POUR TOUTES LES SITUATIONS	21

B. DES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITE ECONOMIQUE	
LOCALE	21
1. La poursuite des pôles de compétitivité.....	22
2. Les grappes d'entreprises, le « chaînon manquant ».....	24
3. Les pôles d'excellence rurale : le renouvellement d'un appel aux territoires ruraux qui a fait ses preuves	25
C. DES POLITIQUES CIBLEES SUR L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX	26
1. La mutualisation des services pour un meilleur accès aux services dans les territoires ruraux.....	26
2. Le plan « Très haut débit ».....	28
III. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE OU LA REFORME	
PERMANENTE	29
A. LES ZRR, UN DISPOSITIF MULTIFORME ET SOUVENT REFORME	29
B. UNE EVALUATION QUI MET EN RELIEF CERTAINES LIMITES DU DISPOSITIF... ..	31
C. ... QUI DEMEURE TOUT DE MEME INDISPENSABLE POUR L'ATTRACTIVITE DES TERRITOIRES RURAUX.....	32
IV. LE GRAND PARIS, NOUVEL AXE DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »	32
A. UN FINANCEMENT EN COURS DE DEFINITION.....	33
B. UN PROJET A ARTICULER AVEC LES AUTRES DIMENSIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	34
ANNEXE : LES EXONERATIONS EN VIGUEUR EN ZONE DE REVITALISATION RURALE	35

Mesdames, Messieurs,

Le budget 2011 de la mission « Politique des territoires » rend compte des nouvelles orientations tracées par l'État en 2010 pour sa politique en faveur des territoires et de la ruralité.

Après la période de bilan et de réflexion évoquée dans son rapport de l'an dernier par votre rapporteur pour avis, période marquée par les Assises de la ruralité, l'évaluation des politiques de pôles et des zones de revitalisation rurale, l'année 2011 est celle du lancement de nouvelles initiatives : nouveaux pôles de compétitivité, nouvelle génération de pôles d'excellence rurale, programme des maisons de santé pluridisciplinaires et mutualisation des services publics lancée en collaboration avec les grands opérateurs. La montée en puissance du plan « algues vertes » est également prise en charge par cette mission.

Votre rapporteur pour avis a examiné de près la réforme du régime des zones de revitalisation rurale proposée par le projet de loi de finances pour 2011. S'il l'a trouvé utile et équilibrée s'agissant de l'extension aux reprises d'activité de l'exonération fiscale relative aux créations d'entreprise, il lui a semblé que la limitation pure et simple aux structures de moins de dix salariés de l'exonération de cotisations sociales réservée aux organismes d'intérêt général risquait de mettre en péril de nombreuses associations indispensables au maintien de l'animation des territoires ruraux.

Il a souhaité mettre également l'accent sur la définition de la nouvelle politique de cohésion européenne, car les choix qui seront faits au cours des prochains mois auront des conséquences concrètes sur le montage des projets dans tous nos territoires à partir de 2014, ainsi que sur le dossier du Grand Paris qui est rattaché cette année à la présente mission.

Ce budget apparaît au total comme un budget de crise, les crédits de la mission « Politique des territoires » étant amenés à prendre leur part au cours des prochaines années du nécessaire effort budgétaire de grande ampleur engagé dès cette année par l'État.

UN BUDGET 2011 EN DEMI-TEINTE

La mission « Politique des territoires » ne retrace pas l'intégralité des crédits consacrés par l'État à l'aménagement du territoire, répartis pour une grande partie au sein des budgets des politiques sectorielles décrites dans les autres missions du budget général.

Elle voit son périmètre s'étendre légèrement en 2011, puisque les crédits de la Société du Grand Paris lui sont rattachés.

Les crédits connaissent une baisse qui s'inscrit dans la programmation pluriannuelle déjà amorcée depuis plusieurs années. Cette baisse contraste avec la quasi-stabilité du budget de la mission l'an passé.

I. LE LANCEMENT D'UNE NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

L'année 2011 correspond à la fois au dernier exercice de la période de programmation pluriannuelle 2009-2011¹ et au premier exercice de la nouvelle période de programmation pluriannuelle 2011-2014².

Évolution des moyens de la mission « Politique des territoires » selon la programmation pluriannuelle 2009-2011³

<i>en millions d'euros</i>	2009	2010	2011	2011 / 2010	Total
Autorisations d'engagement					
prévues par la programmation pluriannuelle :	380	350	300	-14,28 %	1 030
ouverts :	384	375	356	-5,1 %	1 115
Crédits de paiement					
prévus par la programmation pluriannuelle :	370	380	360	-5,2 %	1 110
ouverts :	372	369	328	-11,1 %	1 069

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui présente dans son article 6 un cadre chiffré pour l'évolution des crédits sur les années 2009 à 2011.

² Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, adopté par le Sénat le 3 novembre 2010.

³ Sources :

– loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ;

– loi n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009 ;

– loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, dont les crédits ont été modifiés significativement par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 ;

– projet de loi de finances pour 2011.

La **diminution des moyens** de la mission entre 2010 et 2011, qui est de 5,1 % en autorisations d'engagement et de 11,1 % en crédits de paiement, doit donc s'apprécier par rapport à la programmation pluriannuelle.

De ce point de vue, il convient de rappeler que la mission a maintenu son budget l'an dernier malgré la diminution importante des autorisations d'engagement qui avait pourtant été prévue par la programmation pluriannuelle. En 2011 encore, **les autorisations d'engagement demeurent nettement au-dessus du niveau prévu par la loi de programmation pluriannuelle.**

En revanche, **les crédits de paiement**, eux, sont **en diminution sensible** et n'atteignent pas, pour l'ensemble de la période 2009-2011, les niveaux prévus en 2008 (1 072 millions d'euros contre 1 110 millions d'euros).

Cet écart sera stabilisé lors de la nouvelle période de programmation pluriannuelle 2011-2013, les crédits de paiement prévus étant au total égaux aux autorisations d'engagement.

**Évolution des moyens de la mission « Politique des territoires »
(à périmètre constant) pour la période 2011-2013¹**

<i>en millions d'euros</i>	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	340	330	300
Crédits de paiement	320	340	310

Une analyse au niveau des programmes montre que la baisse des crédits se concentre sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Crédits ouverts en 2010 et demandés pour 2011

<i>en millions d'euros</i>		Ouverts par la LFI pour 2010	Demandés par le PLF pour 2011	Écart par rapport aux moyens ouverts en 2010
112 : Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	343,4	308,6	- 10,13 %
	CP	340,2	292,8	- 13,93 %
162 : Interventions territoriales de l'État	AE	39,0	47,7	+ 22,31 %
	CP	36,0	34,9	- 3,06 %
Total	AE	382,4	356,3	- 6,83 %
	CP	376,2	327,7	- 12,89 %

¹ *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, article 6, adopté sans modification par le Sénat le 3 novembre 2010.*

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

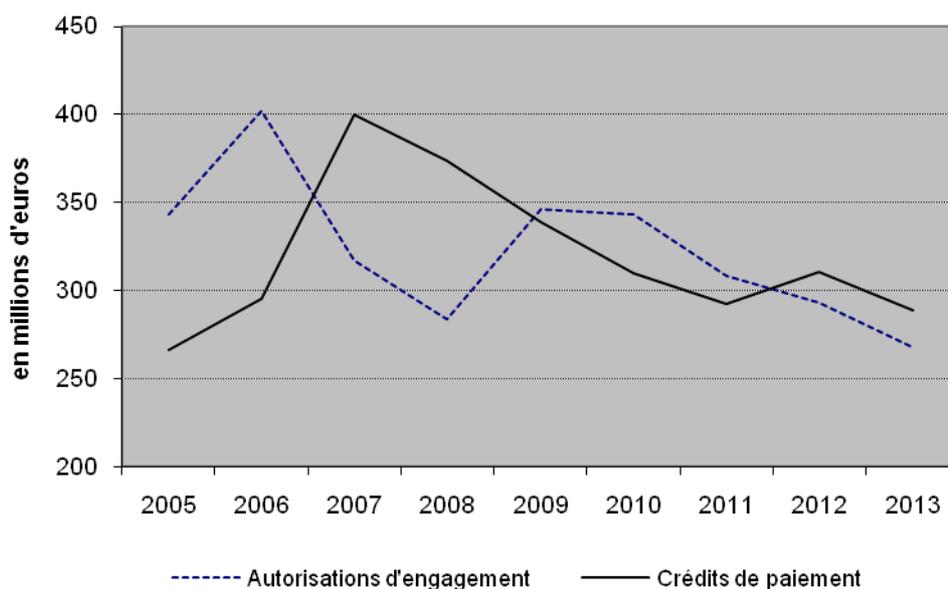
Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », regroupe les moyens d'action et de fonctionnement de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Son périmètre, stable l'an passé, évolue cette année puisqu'il intègre désormais la Société du Grand Paris.

A. UN EQUILIBRE PRESERVE ENTRE AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CREDITS DE PAIEMENT

Votre rapporteur pour avis se félicite, comme l'an passé, de l'équilibre atteint désormais entre les crédits de paiement et les autorisations d'engagement, qui suivent des courbes comparables, ce qui devrait garantir notamment le financement du fonds national pour l'aménagement et le développement des territoires (FNADT).

Programme 112 : évolution des crédits de 2005 à 2013



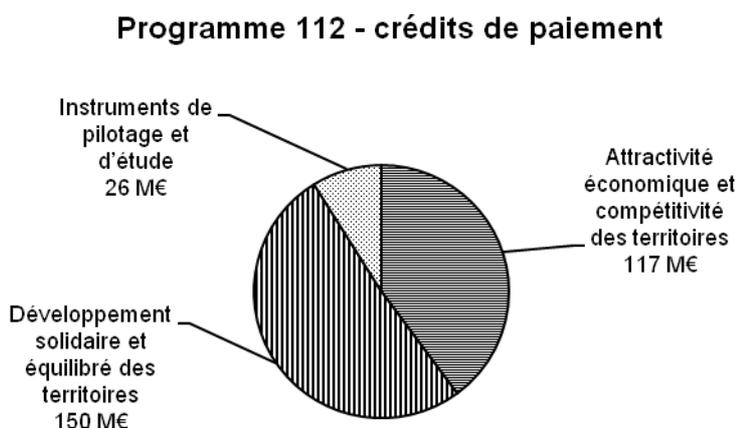
Votre rapporteur pour avis constate toutefois, comme il l'avait prévu l'an dernier, une baisse sensible des autorisations d'engagement en 2011.

Comme l'a indiqué à votre rapporteur pour avis le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, cette baisse est due en premier lieu à la fin de la dette du FNADT et est aussi liée à un ajustement sur les crédits des contrats de projet État-région (CPER). Le désendettement du FNADT a, en effet, nécessité des crédits de paiement d'un niveau exceptionnel en 2007 et 2008. La contribution du FNADT aux CPER en France métropolitaine ne sera que de 120 millions d'euros en 2011, contre 160 millions d'euros en 2010.

Il est toutefois prévu que le taux de délégation de crédits en autorisations d'engagement soit de 79 % en fin de période des CPER, soit un niveau similaire à celui de la fin de la période précédente (81 % en 2006).

B. DES CREDITS SOUMIS A LA CONTRAINTE BUDGETAIRE

L'action de la DATAR est retracée au travers de trois actions qui couvrent à la fois une politique d'investissement et des moyens de fonctionnement.



- L'action 1 « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** » concentre 40 % des crédits.

Entrent dans cette action notamment la politique des pôles de compétitivité, les dispositifs liés 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.

En 2011, cette action retrace également les crédits accordés à la Société du Grand Paris, dont le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (MERAT) assure désormais la tutelle.

Les crédits sont en diminution aussi bien en autorisations d'engagement (de 148,6 millions à 112,7 millions d'euros) qu'en crédits de paiement (de 137,2 millions à 116,7 millions d'euros).

- L'action 2 « **Développement solidaire et équilibré des territoires** » regroupe 51,2 % 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 désigne 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 (Mont-Saint-Michel, littoral aquitain, valorisation et aménagement des sillons fluviaux, prise en compte des politiques transversales pour le développement durable des massifs montagneux).

Si les autorisations d'engagement sont stables pour cette action, au niveau de 169,9 millions d'euros, ses crédits de paiement passent de 178 millions à 150 millions d'euros.

- L'action 3 (qui portait le numéro 4 dans le budget 2010) « **Instruments de pilotage et d'étude** » concerne les moyens de personnel, de fonctionnement et d'études de la DATAR. Son montant, qui représente 8,9 % des moyens de la mission, est en légère baisse (25,9 millions d'euros contre 26,7 millions d'euros).

C. DES DEPENSES FISCALES EN DIMINUTION

Les dépenses fiscales rattachées au programme n° 112 représentent, comme les années précédentes, un montant supérieur aux crédits du programme, avec un total estimé à 410 millions d'euros.

Il s'agit toutefois d'un recul sensible par rapport au budget 2010, qui prévoyait des dépenses fiscales de 623 millions d'euros.

La différence provient de la disparition de certaines dépenses fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'État :

- crédit d'impôt « anti-délocalisation » pour les entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté (140 millions d'euros prévus pour 2010) ;

- réduction de 25 % des bases de taxe professionnelle imposées en Corse au profit des communes et des EPCI et suppression des parts départementales et régionales (73 millions d'euros prévus pour 2010).

Le crédit d'impôt « anti-délocalisation »

La loi de finances pour 2005 a créé, à l'article 1647 C *sexies* du code général des impôts, un crédit de taxe professionnelle d'un montant de 1 000 euros par salarié et par an, dans la limite de 100 000 euros par période de trois années consécutives, accordé à certaines entreprises industrielles et de services établies dans des zones d'emploi reconnues en grande difficulté au regard des délocalisations. Un arrêté interministériel établit la liste des communes bénéficiant de ce crédit d'impôt¹.

Ce crédit d'impôt a été créé pour une durée de cinq ans. La loi de finances pour 2010, qui a également supprimé la taxe professionnelle, a abrogé l'article 1647 C *sexies*.

Votre rapporteur pour avis souligne que le crédit d'impôt « anti-délocalisation » n'a été créé qu'à titre temporaire en 2005.

Il rappelle d'autre part que, à la suite des États généraux de l'industrie organisés par M. Christian Estrosi, ministre de l'industrie, le président de la République a décidé de mobiliser 200 millions d'euros sur trois ans pour accompagner des projets de réindustrialisation sélectionnés selon leur potentiel de développement de l'activité et de l'emploi sur le territoire et leur capacité à structurer l'environnement économique local.

Ce dispositif, ouvert jusqu'au 30 juin 2013, financera des projets d'investissements par le biais d'avances remboursables. La Commission interministérielle d'aide à la localisation d'activité (CIALA), dont le secrétariat est placé à la DATAR, assure l'instruction des demandes.

S'agissant par ailleurs de la disparition de la dépense fiscale relative aux bases d'imposition locale en Corse, votre rapporteur pour avis note que les autres dépenses fiscales relatives à cette collectivité demeurent en vigueur et représentent, selon le chiffrage du projet annuel de performances (PAP), un montant de 254 millions d'euros, soit 62 % des dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires ». La principale de ces dépenses fiscales concerne le taux particulier de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable à certains produits et services consommés ou utilisés en Corse, dont le montant, stable par rapport aux années précédentes, est estimé à 185 millions d'euros.

¹ Arrêté du 24 juin 2009 fixant la liste des zones d'emploi éligibles au titre de l'année 2009 au crédit de taxe professionnelle en application du 2° du II de l'article 1647 C *sexies* du code général des impôts, modifié par arrêté du 14 janvier 2010.

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

Le programme 162 regroupe des actions territoriales portées par plusieurs ministères. Le préfet de région reçoit une enveloppe de crédits en provenance de plusieurs programmes contributeurs. Chaque action relève d'un ministère référent.

Les quatre actions composant ce programme en 2009 et 2010 sont reconduites.

- L'action 2, « Eau – Agriculture en Bretagne », qui relève du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, a pour objet la reconquête de la qualité des eaux en Bretagne.

- L'action 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. Elle relève du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales.

- L'action 6, « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou Charentes », qui a pour référent le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, regroupe des actions de valorisation du patrimoine naturel de cette région.

- L'action 8, « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », lutte contre la pollution de certains sols de ces départements par le chlordécone, pesticide utilisé pour lutter contre le charançon du bananier. Cette action relève du ministère de la santé et des sports.

Les crédits attribués à ces actions sont dans l'ensemble stables par rapport à l'an passé, sauf pour ce qui concerne l'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne ». Les autorisations d'engagement de cette action passent en effet de 2,7 millions d'euros en 2010 à 11,4 millions d'euros en 2011, tandis que les crédits de paiement diminuent légèrement (8,1 millions d'euros en 2011 contre 9,2 millions en 2010).

Cette augmentation correspond pour l'essentiel au lancement du plan « algues vertes ». Présenté le 5 février dernier pour un montant total de 41,4 millions d'euros, dont 7,5 millions dès 2011 en autorisations d'engagement, ce plan tend à lutter contre les proliférations des algues vertes, apparues depuis les années 1970 dans huit baies de la côte bretonne. Le taux élevé de nitrate dans les cours d'eau apparaît comme l'une des causes de la

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

multiplication des algues, dont la décomposition émet des gaz toxiques, notamment de l'hydrogène sulfuré¹.

IV. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

S'agissant de la mission « Politique des territoires », l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement au cours de l'examen du projet de loi de finances en deuxième délibération, a réduit à la marge les crédits de la mission « Politique des territoires », de 88 449 euros en autorisations d'engagement et de 88 948 euros en crédits de paiement. Cette diminution est répartie sur les deux programmes composant la mission.

V. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LES AUTRES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT

Comme les années passées, votre rapporteur pour avis constate que la mission « Politique des territoires », dont le périmètre n'a évolué que marginalement, ne donne pas une visibilité réelle de l'effort budgétaire de l'État en faveur de l'aménagement du territoire.

Celui-ci est évalué à un montant de 5,151 milliards d'euros en autorisations d'engagement, répartis entre 35 programmes relevant de 16 missions, soit quinze fois environ les moyens attribués à la mission « Politique des territoires ».

Ainsi, pour ne retenir que les actions les plus importantes sur le plan budgétaire :

– deux programmes relatifs respectivement aux conditions de vie et à l'emploi outre-mer contribuent à la politique d'aménagement du territoire, pour un montant de 2 155 millions d'euros ;

– la composante « aménagement du territoire » des différentes politiques en faveur de l'agriculture (adaptation des filières, modernisation des exploitations agricoles...) est évaluée à 400 millions d'euros ;

– dans le domaine des infrastructures, essentielles pour l'attractivité des territoires, l'État continue à jouer un rôle indispensable (184 millions d'euros) malgré la contribution de premier plan des collectivités territoriales ;

– la politique d'accompagnement des mutations économiques et de développement de l'emploi représente 354 millions d'euros ;

– il faut également compter 327 millions d'euros au titre de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la formation ;

¹ Plan de lutte contre les algues vertes, Rennes, 5 février 2010.

– enfin, les concours financiers aux communes et groupements de communes représentent 685 millions d’euros, et la politique de la ville plus de 200 millions d’euros.

Votre rapporteur pour avis ne peut que constater une nouvelle fois que la politique d’aménagement du territoire, faute d’unité budgétaire, souffre d’un manque de lisibilité.

Alors que la loi organique relative aux lois de finances prévoit qu’une mission présente les crédits d’une politique de l’État¹, la mission « Politique des territoires » ne semble fondée que sur un critère organique, puisqu’elle correspond pour l’essentiel aux moyens mis en œuvre par la DATAR.

VI. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Deux articles du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement concernent un dispositif essentiel de la politique d’aménagement du territoire : les zones de revitalisation rurale (ZRR).

Le projet de loi de finances pour 2011 marque ainsi un **net resserrement du dispositif des ZRR**, centré désormais autour des structures de moins de 10 salariés.

A. UNE REFORME DE L’EXONERATION DESTINEE AUX CREATIONS D’ENTREPRISES EN ZRR (ARTICLE 65)

1. Le dispositif du projet de loi de finances

Suite à des critiques formulées par le dernier comité interministériel d’aménagement et de développement du territoire (CIADT), le dispositif d’exonération d’impôt sur les bénéfices est étendu aux cas de reprises d’entreprises.

En contrepartie, il est désormais limité aux entreprises de moins de 10 salariés et l’exonération est progressivement réduite à partir de la 6^e année pour disparaître après la 9^e année. Elle ne disparaît complètement qu’au bout de 14 ans dans le dispositif actuel.

Le dispositif actuel est toutefois prorogé pour trois ans dans les zones d’aide à finalité régionale (AFR), beaucoup moins étendues que les ZRR.

Au total, le coût du dispositif augmente légèrement, de 125 millions d’euros en 2010 à 130 millions d’euros en 2012.

¹ « Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 7).

2. Les travaux de l'Assemblée nationale

Outre des amendements de rectification d'erreur matérielle ou de coordination, l'Assemblée nationale a apporté une amélioration à cet article : elle a prévu que, lorsqu'une commune perd son classement en ZRR, les entreprises qui bénéficient de l'exonération temporaire d'impôt pour embauche continuent à en bénéficier pendant la durée restant à courir.

3. Les travaux de votre commission pour avis

Cet article fait partie des mesures fiscales non rattachées.

Votre rapporteur pour avis considère que l'extension aux reprises d'activités de cette disposition correspond à une véritable demande.

S'il est souhaitable de développer de nouvelles activités dans les territoires ruraux, le plus urgent est souvent de maintenir les activités existantes, notamment lors de la fermeture d'une entreprise. Le dispositif, qui est presque neutre pour le budget de l'État, paraît équilibré et adapté aux besoins des territoires.

Il approuve en conséquence le dispositif proposé par l'article 65.

B. LA MODIFICATION DES CRITERES DE CLASSEMENT EN ZONE DE REVITALISATION RURALE (ARTICLE 60 TER NOUVEAU)

L'Assemblée nationale a introduit un article 65 *ter* dans le projet de loi de finances, tendant à modifier légèrement les critères de classement en ZRR.

L'article 1465 A du code général des impôts précise les critères de classement des communes d'un arrondissement ou d'un canton en ZRR (voir *infra*, « Les zones de revitalisation rurale ou la réforme permanente »). Le premier critère est celui du **déclin de la population**.

Alors que ce critère est apprécié actuellement sur l'ensemble d'un arrondissement ou d'un canton, l'article 60 *ter* introduit par l'Assemblée nationale prévoit que **le déclin de la population sera dorénavant calculé** :

- soit sur l'ensemble de l'arrondissement ou du canton ;
- soit dans une majorité de leurs communes, dont le chef-lieu.

C. LA RESTRICTION AUX ENTREPRISES DE MOINS DE DIX SALARIES DE L'EXONERATION BENEFICIANT AUX ORGANISMES D'INTERET GENERAL (ARTICLE 88)

1. Le dispositif du projet de loi de finances

Les articles 15 et 16 de la loi relative au développement des territoires ruraux (loi DTR), introduits par amendement à l'Assemblée nationale, avaient pour but d'apporter un soutien à des associations du monde rural. Ce soutien consistait en une **exonération de charges sociales pour l'ensemble des salariés des organismes d'intérêt général** en zone de revitalisation rurale. **Supprimé en 2008 pour les contrats de travail signés postérieurement au 1^{er} novembre 2007¹**, ce dispositif **continue à produire des effets pour les contrats déjà en cours à cette date.**

Or, selon l'audit des ZRR mené en 2009, le dispositif profiterait essentiellement à des structures importantes et notamment à des établissements hospitaliers ou des structures d'hébergement pour personnes âgées, ce qui ne correspond pas aux objectifs initiaux de ce dispositif. Cinq départements auraient perçu 41 % des aides attribuées à ce titre.

En raison du coût du dispositif, estimé à 219 millions d'euros en 2009, l'article 88 du projet de loi de finances pour 2011 propose de le limiter aux petites structures comptant moins de dix salariés, ce qui devrait permettre une économie de 140 millions d'euros en 2012.

2. Les travaux de l'Assemblée nationale

La commission des finances de l'Assemblée nationale a voté un amendement de suppression de l'article 88.

La commission des affaires sociales de la même assemblée, pour sa part, a rejeté un amendement de suppression mais a adopté un amendement portant à trente le plafond d'effectif prévu par cet article.

Finalement, lors de l'examen du projet de loi de finances en séance publique, **l'Assemblée nationale a voté la suppression de cet article.**

¹ Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, article 19.

3. Les travaux de votre commission pour avis

L'article 88 du présent projet de loi de finances est rattaché à la mission « Travail et emploi ». En raison toutefois de la dimension incontestable d'aménagement du territoire du dispositif des zones de revitalisation rurale, **votre commission pour avis a souhaité se saisir de cet article.**

Elle **a approuvé la suppression de cet article par l'Assemblée nationale**, en raison du rôle essentiel joué par les dispositifs de ZRR, s'agissant notamment des organismes d'intérêt général.

Réunie toutefois avant l'examen et la suppression de cet article en séance publique par l'Assemblée nationale, votre commission avait examiné un **amendement de repli** qui lui avait été proposé conjointement par son président, M. Jean-Paul Emorine, et par votre rapporteur pour avis, M. Rémy Pointereau. Cet amendement tend :

– **d'une part, à exclure de l'application du plafond de dix salariés les associations intervenant dans le secteur social et médico-social** ; ces associations, qui interviennent par exemple dans l'accueil des personnes âgées dépendantes ou des handicapés, correspondent à l'esprit du dispositif, tel qu'il a été prévu à l'origine ;

– **d'autre part, à lisser l'entrée en vigueur de la suppression de l'exonération pour les autres organismes** afin de leur laisser un temps d'adaptation au nouveau régime. Les organismes employant dix salariés et plus, autres que les associations intervenant dans le secteur social et médico-social, bénéficieraient des deux tiers de l'exonération en 2011 et du tiers en 2012, la suppression complète de l'exonération ne s'appliquant que pour les rémunérations versées à compter de 2013.

L'AVENIR DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. LA DEFINITION D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE COHESION EUROPEENNE

La politique d'aménagement du territoire française ne peut être dissociée de la **politique de cohésion européenne**, dont la dimension territoriale est désormais affirmée dans les traités.

Le traité de Lisbonne et la politique de cohésion

Les traités européens, depuis le 1^{er} décembre 2009, font référence à la cohésion économique, sociale et territoriale, alors que le traité instituant la Communauté européenne ne mentionnait auparavant que la cohésion sociale et économique.

L'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union précise ainsi :

– d'une part, que *« l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »* ;

– d'autre part, qu' *« une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne »*.

Sur la période 2006-2013, les fonds structurels sont attribués :

– à 81,5 % selon l'objectif 1 *« Convergence »*, réservé aux régions dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;

– à 16 % selon l'objectif 2 *« Compétitivité régionale et emploi »*, accessible aux autres régions, et à 2,5 % selon l'objectif 3 *« Coopération territoriale européenne »*.

Les fonds consacrés à la politique de cohésion représentent **35 % du budget de l'Union européenne**, soit une part plus importante que celle des fonds consacrés à la politique agricole commune. Les sommes concernées irriguent l'économie locale dans de nombreuses régions françaises et européennes, et participent au co-financement de nombreux projets, souvent en complément de financements nationaux ou locaux.

Or la période actuelle est cruciale car la nouvelle politique de cohésion européenne, qui sera appliquée après 2013, entre dans sa phase d'élaboration avec la présentation par la Commission européenne, prévue pour le début 2011, d'un « paquet législatif ».

Faisant un premier bilan de la période actuelle 2006-2013, le député français Pierre Lequiller¹, associé à la députée européenne Sophie Briard-Auconie, a constaté, dans un rapport remis au Premier ministre en mai 2010, que la mobilisation des fonds structurels européens avait été lente en début de période, mais que le retard avait été rattrapé depuis 2009. Les risques de dégage²ment d'office² semblent aujourd'hui écartés.

Le même rapport préconisait notamment, pour la prochaine période 2013-2020 :

– de créer un objectif « intermédiaire » pour les régions situées entre 75 % et 100 % du PIB/habitant communautaire³ ;

– de mieux articuler les fonds structurels avec le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;

– de simplifier le cadre réglementaire communautaire et d'accorder une plus grande confiance aux États qui ont montré la fiabilité de leur système de gestion des fonds.

Votre rapporteur pour avis **partage l'objectif de simplification des règles d'utilisation des fonds européens**, qui sont ressenties comme complexes par les acteurs de terrain lors du montage des dossiers.

Il s'interroge également sur la **place donnée aux métropoles** dans cette nouvelle politique de cohésion, dans la mesure où les premières orientations de la nouvelle politique de cohésion semblent privilégier le soutien à celles-ci. Il faudra bien entendu ne pas oublier les territoires ruraux, par exemple dans le déploiement du très haut débit qui est l'une des priorités affirmées par la Commission européenne.

Il paraît, enfin, nécessaire que la France soutienne une **politique de cohésion concernant toutes les régions de l'Union européenne** : les fonds structurels sont nécessaires à la réalisation de nombreux projets locaux dans les régions françaises et ils rapprochent l'Europe de ses citoyens sur des sujets concrets, même si l'apport des fonds européens n'est pas toujours suffisamment mis en valeur sur le terrain.

En conclusion, une **implication forte est nécessaire d'ores et déjà**, comme pour la politique agricole commune, afin de peser sur la définition de la nouvelle politique de cohésion européenne pour la période 2014-2020.

¹ M. Pierre Lequiller, en association avec Mme Sophie Briard-Auconie, Premier bilan de l'utilisation en France des fonds structurels européens alloués pour la période 2007-2013, rapport au Premier ministre, La Documentation française, mai 2010.

² Aux termes de la règle du « dégage²ment d'office », les crédits attribués à un État pour une année donnée sont annulés s'ils n'ont pas été utilisés avant la fin de la deuxième année suivante. La France a évité de peu l'application de cette règle en 2009.

³ Selon le rapport Lequiller, l'intensité de l'aide par habitant varie de 1 à 9, selon qu'une région relève de l'objectif « convergence » ou de l'objectif « compétitivité régionale et emploi ».

II. UN EVENTAIL COMPLET DE DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX TERRITOIRES

L'aménagement du territoire repose sur des dispositifs destinés aussi bien à renforcer la capacité économique locale qu'à mettre en place les conditions d'une meilleure attractivité des territoires pour les populations comme pour les entreprises.

A. UNE GAMME COHERENTE DE DISPOSITIFS POUR TOUTES LES SITUATIONS

La **politique des pôles**, multi-sectorielle et relevant d'une vision stratégique du développement local, se complète d'un effort en faveur de certains secteurs perçus comme déterminants pour l'animation locale, notamment les services publics et plus généralement les services *au public* en zone rurale.

Votre rapporteur pour avis souligne l'intérêt des **nouveaux dispositifs mis en place cette année**, dans une optique de complémentarité. À titre d'exemple :

– les pôles qui ne remplissaient plus les critères de taille critique et d'innovation technologique pour bénéficier du label « pôle de compétitivité » ont pu, pour certains, recourir au dispositif des « grappes d'entreprise » ;

– le programme des maisons de santé pluridisciplinaires, dans un esprit de soutien aux services en milieu rural, peut apporter une aide à certains projets qui ne pourraient entrer dans le cadre des pôles d'excellence rurale ;

– l'accord « + de services au public », signé avec les grands opérateurs de services publics, entre dans une démarche de mutualisation qui constitue à coup sûr la meilleure piste pour maintenir et améliorer l'accessibilité aux services de base dans le monde rural.

B. DES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITE ECONOMIQUE LOCALE

Pôles de compétitivité, grappes d'entreprises et pôles d'excellence rurale constituent des outils de coopération entre les acteurs d'un territoire pour un projet de développement commun.

1. La poursuite des pôles de compétitivité

Un pôle de compétitivité rassemble, sur un territoire donné, des entreprises, des laboratoires de recherche et des établissements de formation pour développer des synergies et des coopérations.

Après la première phase 2005-2008, les pôles de compétitivité ont été relancés pour une seconde phase. Ils ont signé des « contrats de performance » avec l'État, qui comprennent :

– de la part de l'État, une visibilité sur les soutiens financiers dédiés à l'animation du pôle ;

– de la part des pôles, une feuille de route stratégique comportant des objectifs de performance à trois ans.

Il convient d'espérer que ces contrats de performance inciteront l'État, comme l'avaient recommandé à l'issue de la première phase nos collègues Michel Houel et Marc Daunis dans leur rapport d'information sur les pôles de compétitivité¹, à être à l'avenir irréprochable en matière de délais de versement des crédits d'animation, qui sont essentiels au fonctionnement de structures complexes comme les pôles de compétitivité.

Afin de prendre en compte les enjeux environnementaux qui sont également des opportunités de développement pour l'industrie, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire et d'attractivité régionale (CIADT) a labellisé, le 11 mai dernier, six nouveaux pôles de compétitivité dans le domaine des éco-technologies, dont trois travailleront en coordination sur la thématique de l'eau.

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 du Sénat, 14 octobre 2009*

Les six pôles de compétitivité labellisés en 2010

1. EAU - pôle à vocation mondiale (ressource en eau : localisation, extraction, gestion rationnelle des usages et assainissement pour une utilisation sécurisée ; Languedoc-Roussillon, PACA et Midi-Pyrénées)
2. « Gestion des eaux continentales » (gestion du cycle de l'eau : qualité, santé, écosystèmes et maîtrise des polluants ; Lorraine et Alsace)
3. DREAM « Eaux et milieux » (eau : durabilité de la ressource en eau, énergie renouvelable et milieux naturels ; Centre)
4. AVENIA (gestion du sous-sol : capture et stockage du CO₂, stockage de l'énergie et géothermie profonde ; Aquitaine)
5. TEAM2 (valorisation des déchets, sites et sols pollués ; Nord-Pas-de-Calais)
6. ENERGIVIE (bâtiment durable et efficacité énergétique : bâtiment basse consommation et bâtiment à énergie positive; Alsace)

Enfin, suite à l'évaluation des pôles de compétitivité menée par le cabinet Boston Consulting Group – CM International en 2008, le CIADT a décidé de renouveler l'attribution du label « pôles de compétitivité » à sept des treize pôles de compétitivité classés en « groupe 3 » par cet audit.

Les six pôles qui ne voient pas leur label renouvelé¹ peuvent s'orienter vers d'autres solutions, selon leurs caractéristiques sectorielles et leur emplacement :

- rapprochement avec d'autres pôles de compétitivité ;
- recours à des dispositifs de soutien spécifiques ;
- transformation en « grappe d'entreprises ».

Le dernier cas démontre l'utilité d'un dispositif de « cluster » qui prenne en compte la nécessité d'encourager les entreprises locales à travailler ensemble même si les critères de taille ou d'innovation technologique propres à un pôle de compétitivité ne sont pas réunis. C'est ce qu'a proposé M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, avec le lancement des grappes d'entreprises.

¹ Pôle MTA, pôle Innoviandes, pôle Enfant, pôle Sporaltec, pôle Génie civil-Écoconstruction et pôle Prod'Innov.

2. Les grappes d'entreprises, le « chaînon manquant »

Le dispositif des **grappes d'entreprises** permet de répondre à un **besoin de structuration de certaines filières locales** qui ne possédaient pas la dimension nécessaire pour faire partie des pôles de compétitivité. Il s'inscrit ainsi dans l'esprit des systèmes productifs locaux.

Une grappe d'entreprises peut être définie comme un réseau d'entreprises constitué majoritairement de petites et moyennes entreprises et de très petites entreprises, fortement ancrées localement. Ces entreprises sont souvent situées sur un même créneau de production et dans une même filière. Elles se mobilisent autour d'une stratégie commune et de la mise en place de services et actions concrets et mutualisés.

La sélection des projets, selon une procédure proche de celle des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale, a suivi le principe de l'appel à projets en deux phases :

– lors de la première vague en mai 2010, 42 grappes d'entreprises ont été sélectionnées parmi les 112 dossiers reçus ;

– un second appel à projets a été clos le 14 octobre 2010 et donnera bientôt lieu à une nouvelle sélection de grappes.

L'examen des projets déjà sélectionnés montre qu'un tiers environ sont positionnés sur des secteurs d'avenir tels que les industries culturelles et créatives, l'économie numérique, l'économie verte ou l'industrie des services. Les deux autres tiers relèvent des secteurs fondamentaux de l'économie : agroalimentaire, mécanique, construction, santé et pharmacie.

Au total :

– une centaine de grappes d'entreprises environ pourront être soutenues d'ici à 2011 ;

– le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (MERAT) a prévu d'affecter en moyenne 100 000 euros par an pour les grappes d'entreprises sélectionnées, soutien qui pourra être complété par d'autres ministères et opérateurs.

Les grappes d'entreprises apparaissent ainsi comme le « chaînon manquant » entre les grands pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale, sans toutefois être séparées de ces structures : la DATAR indique, ainsi, que plus de la moitié des grappes d'entreprises sélectionnées en mai 2010 ont déjà développé des partenariats avec des pôles de compétitivité.

3. Les pôles d'excellence rurale : le renouvellement d'un appel aux territoires ruraux qui a fait ses preuves

Votre rapporteur pour avis, qui a étudié l'an passé le bilan des pôles d'excellence rural¹, **se félicite du lancement d'une seconde génération d'appels à projets** dans le cadre de cette politique qui encourage efficacement les initiatives nées dans les territoires ruraux.

Le plafond de financement a été relevé, comme il l'avait recommandé, puisqu'il peut atteindre 1 500 000 euros par projet.

Le MERAT a réservé une enveloppe de 115 millions d'euros sur le FNADT pour l'ensemble des PER de la seconde génération. Des financements complémentaires seront mobilisés par les préfets. Selon les indications données à votre rapporteur pour avis, 20 millions d'euros pourraient provenir des crédits européens (contre 6 millions seulement lors de la première génération) et l'enveloppe globale consacrée aux PER s'élèvera à 235 millions d'euros, soit une somme comparable à celle qui avait été consacrée à la première génération.

Votre rapporteur pour avis regrette toutefois que le financement ne fasse toujours pas l'objet, pour l'instant, d'une traduction claire dans le projet de loi de finances au moyen d'une **ligne budgétaire dédiée** et espère qu'une réponse sera apportée aux porteurs de projet afin de leur apporter une meilleure visibilité sur les niveaux et les conditions de financement tout au long de la vie du pôle.

Enfin, pour chaque PER, un comité de suivi réunira annuellement les services de l'État et les différents financeurs : il faut espérer que ce comité permettra de mettre en œuvre une véritable « clause de revoyure » permettant de faire le point sur l'état d'avancement du projet et sur l'opportunité de réallouer, si la nécessité s'en fait sentir, certains fonds d'une opération vers une autre.

La seconde génération des PER a été organisée, comme la première en 2005-2006, en deux vagues :

- lors de la première phase, 115 projets ont été sélectionnés en juillet 2010 parmi 201 dossiers déposés ;
- pour la deuxième phase, 454 dossiers ont été déposés avant la date limite du 20 octobre et sont en cours d'instruction.

¹ *Les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets issus des territoires, rapport d'information n° 622 (2008-2009) de M. Rémy Pointerau, fait au nom de la commission de l'économie – 16 septembre 2009.*

Au total, il apparaît que **la seconde génération de PER a soulevé un élan comparable à la première dans les territoires ruraux**, qui ont su mobiliser leurs ressources pour identifier les problématiques, regrouper les acteurs et montrer les dossiers dans un délai de quelques mois. On peut d'ores et déjà considérer que le nouveau lancement du dispositif était pleinement justifié.

C. DES POLITIQUES CIBLEES SUR L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX

Si la politique des pôles vise des projets stratégiques sur le plan économique dans les secteurs les plus variés, l'attractivité des territoires ruraux passe également par la fourniture de services aux particuliers et la mise en place des infrastructures considérées aujourd'hui comme indispensables par les entreprises. Les deux enjeux sont d'ailleurs proches, la qualité de vie en milieu rural étant un paramètre essentiel pour attirer et retenir en zone rurale les salariés des entreprises et notamment les cadres.

Certaines de ces initiatives résultent des Assises des territoires ruraux organisées à la fin de 2009 et au début de 2010 par M. Michel Mercier.

1. La mutualisation des services pour un meilleur accès aux services dans les territoires ruraux

La faible densité des territoires ruraux conduit à rechercher, chaque fois que possible, la mise en commun des locaux, des équipements et des personnels afin d'atteindre le meilleur service au meilleur coût.

- Ainsi, comme l'a annoncé le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, dans son discours de clôture des Assises de la ruralité à Morée le 9 février 2010, **un plan triennal de maisons de santé pluridisciplinaires** permettra à l'État et à l'assurance-maladie de participer au financement de 250 maisons de santé pluridisciplinaires (médecins, infirmières, kinésithérapeutes, dentistes).

Chaque projet pourra recevoir une enveloppe allant jusqu'à 50 000 € pour les études préalables et l'ingénierie sur un montant global de 2,5 millions d'euros par an, d'autres financements étant mobilisables pour les investissements : dotation globale d'équipement, dotation de développement rural¹, FNADT.

¹ Pour mémoire, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit, dans son article 82, la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR) au sein d'une « dotation d'équipement des territoires ruraux » (DETR).

• **L'accord « plus de services au public »**, signé le 28 septembre 2010 entre M. Michel Mercier et neuf opérateurs de services publics¹, constitue un engagement fort et précis de ces opérateurs à multiplier les points d'accès aux services en zone rurale. Ils s'engagent à mutualiser leurs offres de service dans plus de 60 nouvelles implantations rurales et à l'enrichir dans près de 300 sites existants.

À titre d'exemple, on pourrait acheter des titres de transport TER dans des relais poste commerçants ou dans des offices de tourisme ; obtenir des informations sur les prestations de CAF dans des antennes locales des conseils généraux ; payer des factures d'électricité ou de gaz dans tous les bureaux de poste.

Le MERAT apporte un financement de 15 millions d'euros pour l'expérimentation de ce dispositif, qui durera 18 mois dans 23 départements répartis à raison d'un département par région métropolitaine ainsi qu'à la Réunion.

• Parmi ces opérateurs de services, **La Poste** doit faire l'objet d'une attention toute particulière. La loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a prévu, à l'initiative de votre commission, que le réseau de La Poste devrait compter au moins 17 000 points de contact, ce qui correspond à l'étendue de son réseau actuel. La permanence de ce réseau peut passer par la création d'agences postales communales, voire de points Poste chez des commerçants, ce qui permet bien souvent d'adapter les horaires d'ouverture aux conditions de vie réelles des habitants.

Le financement de ce réseau, s'agissant d'une mission de service public attribuée par la loi à La Poste, doit toutefois être garanti par l'État. Or votre rapporteur pour avis constate que le décret qui devait être pris avant le 31 mars 2010 pour préciser la méthode d'évaluation du coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer cette mission d'aménagement du territoire² n'a toujours pas été pris. Il a été informé que ce décret était en préparation et que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui y est pleinement associée, serait en mesure de fixer, comme l'y oblige la loi, de déterminer ce coût net. Il se réjouit, d'autre part, que MM. Christian Estrosi et Michel Mercier aient d'ores et déjà annoncé que 35 millions d'euros supplémentaires seraient apportés au fonds de péréquation postale, alimenté à hauteur de 135 millions d'euros actuellement, afin de garantir la présence territoriale de La Poste.

¹ La Poste, EDF, la SNCF, GDF Suez, Pôle emploi, l'Assurance maladie, la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), la Mutualité sociale agricole (MSA) et l'Assurance retraite (CNAV), soutenus par la Caisse des dépôts et consignations et l'Union nationale des PIMMS (point information médiation multi-services).

² Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, article 6, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

2. Le plan « Très haut débit »

L'attractivité à long terme des territoires ruraux, dans une société marquée par la mobilité des personnes et des biens matériels, mais aussi des biens immatériels et des nouveaux contenus numériques, passe par la couverture numérique du territoire. Les conditions d'accès à Internet sont devenues l'un des critères du choix du lieu d'établissement par les entreprises qui choisissent de s'installer hors des grands centres urbains.

Le haut débit d'aujourd'hui étant le bas débit de demain, il est impératif de prévoir d'ores et déjà le raccordement de l'ensemble du territoire national aux réseaux de fibre optique ou à d'autres réseaux de débit comparable.

L'objectif du plan national « Très haut débit » est ainsi de raccorder 100 % des foyers d'ici à 2025.

L'enjeu majeur est celui du financement. Si l'initiative privée des opérateurs suffira à assurer le déploiement de la fibre optique dans les grands centres urbains, voire dans les villes moyennes par la mutualisation des moyens, une intervention publique de grande ampleur sera nécessaire dans les territoires ruraux.

Ce financement sera assuré au moyen du Fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT), institué par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique. Le FANT doit ainsi recevoir 2 milliards d'euros dans le cadre du Grand Emprunt, mais ce montant ne sera pas suffisant pour couvrir l'ensemble du territoire.

Notre collègue M. Hervé Maurey a proposé, dans son rapport remis au Premier ministre en octobre 2010¹, que le FANT soit abondé à hauteur de 660 millions d'euros par an, sur une durée de 15 ans, grâce à deux ressources :

- une **contribution de solidarité numérique** prélevée sur les abonnements mobiles et l'Internet fixe ;
- une **taxe sur les téléviseurs et consoles de jeu.**

¹ M. Hervé Maurey, Réussir le déploiement du très haut débit : une nécessité pour la France, rapport au Premier ministre, octobre 2010.

III. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE OU LA REFORME PERMANENTE

Les zones de revitalisation rurale ont été définies par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995. Sous leur forme actuelle, sont classés en ZRR les territoires qui respectent trois critères cumulatifs¹ :

- appartenance à un arrondissement ayant une densité maximale de 33 habitants/km² ou à un canton ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ayant une densité de 31 habitants/km² ;
- déclin de la population active ou de la population totale, ou encore taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale ;
- appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

Depuis la publication du dernier arrêté de zonage², 12 480 communes sont classées en ZRR.

A. LES ZRR, UN DISPOSITIF MULTIFORME ET SOUVENT REFORME

L'histoire de la politique des zones de revitalisation rurale est celle d'une recherche perpétuelle du périmètre le plus adapté et du type d'instrument le plus efficace.

La multiplicité des outils et la volonté de viser non pas un objectif précis et mesurable, mais d'une manière générale le renforcement de l'attractivité de ces territoires, a abouti à une multiplication des dispositifs, eux-mêmes fréquemment modifiés.

Les exonérations en faveur des ZRR diffèrent ainsi :

- par leur nature : exonérations d'impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôts locaux ...) ou de cotisations sociales ;
- par leur durée d'application, certaines étant permanentes alors que d'autres ne profitent aux entreprises que pendant douze mois ;
- par leur cible : entreprises, organismes d'intérêt général, particuliers, professionnels d'un secteur donné ;
- par leur fait générateur : création d'activité, nouvelle embauche, salariés en fonction...

¹ Article 1465 A du code général des impôts

² Arrêté du 9 avril 2009 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale

Enfin, si la plupart de ces mesures ont été prises avec une date de fin programmée, beaucoup d'entre elles ont vu leur terme repoussé à plusieurs reprises en loi de finances.

Une liste des exonérations fiscales et sociales attribuées en ZRR est proposée en annexe du présent rapport.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est notamment nécessaire de bien **distinguer plusieurs dispositifs** qui poursuivent le **même objectif de préservation ou de développement de l'emploi** en ZRR :

Activités concernées	Exonération	Durée de l'exonération	Conditions et fondement juridique
Entreprises nouvelles créées en ZRR	Exonération d'impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés	14 ans , dont 5 ans d'exonération totale	Conditions modifiées par l'article 65 du présent projet de loi de finances – art. 44 <i>sexies</i> du CGI
Créations d'activités de fabrication ou de services en ZRR	Exonération de cotisation foncière des entreprises (autrefois de TP), sauf délibération contraire de l'autorité locale	5 ans maximum	Portée du dispositif plus large pour les établissements de moins de 5 salariés dans les communes de moins de 2 000 habitants – art.1465 A du CGI
Embauches en ZRR	Exonération partielle ou totale de cotisations sociales pour les salaires inférieurs à 2,4 SMIC dans des entreprises employant moins de 50 salariés	12 mois	Applicable aussi aux organismes d'intérêt général pour les contrats de travail signés postérieurement au 1 ^{er} novembre 2007 – art. L. 131-4-2 et L. 131-4-3 du code de la sécurité sociale
Tous les salariés employés en ZRR par des organismes d'intérêt général	Exonération de cotisations patronales à hauteur de 1,5 SMIC	Durée illimitée	Seulement pour les contrats de travail signés avant le 1 ^{er} novembre 2007. Conditions modifiées par l'article 88 du présent projet de loi de finances (supprimé par l'Assemblée nationale) – art. 15 et 16 de la loi DTR, modifiés par la suite

B. UNE EVALUATION QUI MET EN RELIEF CERTAINES LIMITES DU DISPOSITIF...

Un rapport d'évaluation des ZRR, mené en application de l'article 2 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR)¹, a formulé plusieurs conclusions :

– le coût pour l'État des exonérations sociales et fiscales s'élève à 511 millions d'euros en 2008, mais connaît une diminution importante en 2009, notamment en raison de la baisse du nombre des embauches ;

– l'impact sur l'emploi des dispositifs en faveur des ZRR serait difficile à évaluer en fonction des statistiques disponibles ; toutefois les exonérations de cotisations sociales semblent permettre une stabilisation de l'emploi et la réduction d'impôt « Demessine » concernant les investissements dans les résidences de tourisme a eu un réel impact ;

– s'agissant des exonérations en faveur des organismes d'intérêt général (OIG), des sommes importantes ont profité à des organismes non prévus au départ, et ont peut-être correspondu à des transferts de financement. L'exonération ZRR a ainsi pu compenser des difficultés de financement dans les grands établissements hospitaliers.

Les auteurs du rapport préconisent :

– de limiter le dispositif d'exonération en faveur des OIG aux associations reconnues d'intérêt général de moins de 10 salariés ;

– d'aligner la mesure d'exonération pour embauche sur les exonérations de cotisations sociales de droit commun (dont la « réduction Fillon ») ;

– d'étendre les mesures d'exonérations fiscales sur les bénéficiaires aux reprises et extensions d'activité ;

– d'introduire un critère de potentiel fiscal dans la définition du zonage ZRR.

¹ Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR), rapport établi par une mission d'évaluation réunissant l'Inspection générale des affaires sociales, le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'Inspection générale des finances, novembre 2009.

C. ... QUI DEMEURE TOUT DE MEME INDISPENSABLE POUR L'ATTRACTIVITE DES TERRITOIRES RURAUX

Votre rapporteur pour avis partage certaines conclusions du rapport d'audit précité, notamment celle relative à l'application aux reprises d'activités de l'exonération fiscale sur les bénéficiaires : cette proposition a été reprise à l'article 65 du présent projet de loi de finances.

Il considère toutefois que l'impact sur l'emploi devrait être mieux considéré : l'efficacité du dispositif ZRR est en effet largement reconnue dans les territoires concernés et contribue largement au maintien d'activités dans les zones rurales.

Comme il a été indiqué précédemment (voir *supra*, « Les travaux de votre commission pour avis »), votre commission, lorsqu'elle s'est réunie pour examiner le présent projet de loi de finances, a partagé le constat de la nécessité du maintien d'un dispositif d'exonération de charges pour les associations en milieu rural.

IV. LE GRAND PARIS, NOUVEL AXE DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a tracé les grandes lignes d'un projet majeur d'aménagement de l'Île-de-France qui repose sur deux piliers :

– le développement de grands projets économiques et urbains stratégiques autour de la métropole parisienne, considérée comme ville-monde ; la loi prévoit en premier lieu l'aménagement du plateau de Saclay comme pôle universitaire et de recherche de niveau mondial ;

– le déploiement d'un nouveau réseau de transport public de voyageurs reliant ces grands pôles.

Suite au départ du gouvernement de M. Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale, ces projets d'aménagement ont été rattachés au ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et, dans le cadre du présent projet de loi de finances, à la mission « Politique des territoires ».

L'enjeu du Grand Paris est d'abord financier : les financements devront être débloqués au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Il doit également être replacé dans une perspective plus large d'aménagement du territoire national.

A. UN FINANCEMENT EN COURS DE DEFINITION

- L'aménagement du **plateau de Saclay**, mis en œuvre par un établissement public spécifique, doit être financé par l'État à hauteur de **1,85 milliard d'euros**.

Un milliard correspond à une dotation spécifique et 850 millions proviennent du plan Campus.

- S'agissant du **réseau de transport du Grand Paris**, le coût total de ce réseau est estimé à 23 milliards d'euros environ. Or, force est de constater que les modalités de financement n'ont pas encore été complètement définies.

Des pistes de financement ont été tracées par notre collègue député M. Gilles Carrez dans un rapport au Premier ministre¹ en septembre 2009. La loi relative au Grand Paris a posé les premiers jalons législatifs, sur l'initiative de la commission spéciale constituée au Sénat pour l'examen de cette loi. Elle a ainsi créé deux dispositifs fiscaux dont les produits respectifs seront affectés au budget de la Société du Grand Paris :

- une taxe sur les plus-values immobilières liées à la réalisation d'une infrastructure de transport collectif ;

- l'assujettissement à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) du matériel roulant exploité par la RATP.

La Société du Grand Paris devrait ainsi recevoir 60 millions d'euros dès 2010 au titre de l'IFER. S'y ajoutera en 2011 une subvention pour charges de service public de 5,9 millions d'euros, correspondant au transfert de 37 emplois.

Le Gouvernement a annoncé par ailleurs que la Société du Grand Paris recevrait quatre milliards d'euros de l'État pour la réalisation des travaux. Ces sommes seront débloquées au fur et à mesure, les travaux devant prendre plus de dix ans. Des engagements sont attendus à ce sujet dans la prochaine loi de finances rectificatives pour 2010.

¹ M. Gilles Carrez, Grand Paris : financement du réseau de transports, rapport au Premier ministre, 30 septembre 2009.

B. UN PROJET A ARTICULER AVEC LES AUTRES DIMENSIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le rattachement du projet du Grand Paris au ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire ne va pas de soi. La politique d'aménagement du territoire tire en effet ses racines du constat fait en 1947 par Jean-François Gravier du déséquilibre existant entre une capitale qui attirait les compétences et les activités et un « désert français » constitué par le reste du territoire.

La politique d'aménagement du territoire a ainsi conduit dans les années 1960 au développement des métropoles d'équilibre, renforcées par les lois de décentralisation, et à une réflexion plus récente de la DATAR sur le rôle des villes moyennes et des zones rurales, afin d'éviter que se reproduise, à l'échelle régionale, l'opposition entre un centre suréquipé et des marges en déshérence.

De nos jours, toutefois, le rôle des métropoles dans la compétitivité de l'ensemble du territoire, à l'heure de l'économie mondialisée, fait l'objet d'un constat généralisé. La concurrence a lieu bien souvent, non entre l'Île-de-France et les autres régions françaises, mais entre la France et les autres pays : une grande entreprise, un centre de recherche d'excellence qui ne trouvent pas les conditions d'activités qui leur sont nécessaires chez nous choisiront par exemple Londres ou Shanghai.

On ne peut donc que **souhaiter la réussite d'un projet** qui vise à maintenir la région capitale au niveau mondial.

Votre rapporteur pour avis souligne toutefois, devant l'importance des enjeux et des financements, que **le projet du Grand Paris doit s'apprécier dans la perspective du développement de l'ensemble du territoire national.**

L'attractivité de la région parisienne rejaillira d'autant mieux sur le reste du territoire qu'elle saura établir des liens avec les autres bassins d'emplois et d'activités, qu'il s'agisse par exemple des relations avec les pôles de compétitivité ou des infrastructures de transport.

Enfin, les projets du Grand Paris devront bien entendu trouver des sources de financement propres, telles que celles qui ont été proposées par le rapport Carrez ou introduites dans la loi relative au Grand Paris par la commission spéciale du Sénat, afin que ces projets ne soient pas conduits au détriment des autres politiques d'aménagement du territoire, dont les moyens sont déjà fort limités.

ANNEXE : LES EXONERATIONS EN VIGUEUR EN ZONE DE REVITALISATION RURALE

Source : *Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*, rapport établi en novembre 2009 par une mission d'évaluation¹ en application de l'article 2 de la loi relative au développement des territoires ruraux. Certaines références ont été mises à jour.

Sigles employés:	ANAH	Agence nationale de l'habitat
	CFE	Cotisation foncière des entreprises
	CGI	Code général des impôts
	IR	Impôt sur le revenu
	IS	Impôt sur les sociétés
	TF-PB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
	TH	Taxe d'habitation
	ZAFR	Zone d'aide à finalité régionale
	ZFU	Zone franche urbaine
	ZRR	Zone de revitalisation rurale

1. Les exonérations fiscales compensées par l'État

Activité concernée	Dispositif et fondement juridique (code général des impôts)
Création d'entreprises	<p>De droit commun :</p> <ul style="list-style-type: none"> – exonération (IR/IS) totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (art. 44 <i>sexies</i>) – amortissement exceptionnel (IR/IS) des immeubles à usage industriel ou commercial construits dans les zones de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine (construction ou rénovation) (art. 39 <i>quinquies</i> D) – dispense de toute réintégration dans le résultat (IR/IS) en fin de crédit-bail (art. 239 <i>sexies</i> D) <p>Sauf délibération contraire des collectivités territoriales :</p> <ul style="list-style-type: none"> – exonération totale ou partielle de la cotisation foncière des entreprises pour créations d'activités ou (pour les entreprises de moins de 5 salariés dans les communes de moins de 2 000 habitants) pour extension, reconversion, reprise (art. 1465 A)
Investissement dans le secteur du tourisme	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans le secteur du tourisme, dit dispositif « Demessine » (art. 199 <i>decies</i> E, EA, F et G)
Maintien de commerces de proximité	Réduction ou exonération de droits de mutation pour acquisition de fonds de commerce dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (art. 722 <i>bis</i>)
Accompagnement logement	Déduction (IR) sur les revenus des logements loués à usage d'habitation, dit « Robien ZRR » (art. 31 I 1 [°] k)

¹ *Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Conseil général de l'environnement et du développement durable et Inspection générale des finances.*

2. Les exonérations fiscales non compensées par l'État, à l'initiative et à la charge des collectivités locales

Activité concernée	Dispositif et fondement juridique (code général des impôts)
Création d'entreprises	<ul style="list-style-type: none"> – Exonération de CFE pour les entreprises nouvelles ou reprises dans ZAFR, ZRR et ZRU (art. 1464 B et C) – Exonération de TF-PB des immeubles des entreprises nouvelles dans ZAFR, ZRR et ZRU (art. 1383 A) – Taux réduit de taxe de publicité foncière ou de droit d'enregistrement pour l'acquisition d'immeubles ruraux par des jeunes agriculteurs (art. 1594 F <i>quinquies</i>)
Investissement dans le secteur du tourisme	<ul style="list-style-type: none"> – Exonération de TF-PB des hôtels et locaux meublés de tourisme (art. 1383 E <i>bis</i>) – Exonération de TH des locaux meublés de tourisme (art. 1407 III)
Installation des professions médicales	Exonération de CFE des médecins, auxiliaires médicaux, vétérinaires ruraux (art. 1464 D)
Accompagnement logement	<ul style="list-style-type: none"> – Exonération de TF-PB des logements locatifs acquis puis améliorés avec aides ANAH (art. 1383 E) – Abattement sur l'assiette de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement pour acquisition d'immeubles d'habitation et de garages (art. 1594 F <i>ter</i>)

3. Les exonérations de charges sociales

Activité concernée	Dispositif et fondement juridique
Embauches par les entreprises	<p>Exonération de cotisations sociales pendant une durée de 12 mois pour les embauches réalisées en ZRR par les entreprises de moins de 50 salariés. Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'exonération est totale pour une rémunération égale à 1,5 SMIC, puis dégressive et nulle au-delà de 2,4 SMIC.</p> <p>Ce dispositif est également accessible aux organismes d'intérêt général de 1 à 50 salariés pour les contrats signés postérieurement au 1^{er} novembre 2007. Cette exonération ne peut pas être cumulée avec d'autres aides ou exonération. (art. L. 131-4-2 et L. 131-4-3 du code de la sécurité sociale)</p>
Salariés employés par les OIG	Exonération de cotisations patronales à hauteur de 1,5 SMIC quelle que soit la rémunération et pour toute la durée du contrat de travail, à condition que le contrat ait été conclu avant le 1 ^{er} novembre 2007 pour le compte d'un organisme d'intérêt général visé par l'article 200 du code général des impôts. Cette exonération peut être cumulée avec d'autres aides ou exonération. (articles 15 et 16 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, applicables aux seuls contrats signés antérieurement au 1 ^{er} novembre 2007)