

N° 153

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Raymond Vall, *président* ; MM. Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Esnol, Alain Houpert, Hervé Maurey, Rémy Pointereau, Mmes Laurence Rossignol, Esther Sittler, M. Michel Teston, *vice-présidents* ; MM. Pierre Camani, Jacques Cornano, Louis Nègre, *secrétaires* ; MM. Joël Billard, Jean Bizet, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Philippe Darniche, Marcel Deneux, Michel Doublet, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Alain Le Vern, Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès, René Vestri.

**Voir les numéros :**

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

**Sénat : 147 et 148 (annexe n°20) (2012-2013)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS</b> .....	7
<b>I. UN BUDGET DE TRANSITION ?</b> .....	7
A. LA RÉFLEXION ENGAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT.....	7
B. DES CRÉDITS ORIENTÉS À LA BAISSÉ.....	8
C. LES DÉPENSES FISCALES.....	9
D. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....	10
<b>II. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	10
A. UN EFFORT SUPÉRIEUR À CINQ MILLIARDS D'EUROS.....	10
B. LES PRINCIPAUX AXES D'INTERVENTION.....	11
<b>III. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....	13
A. LES MOYENS DE LA DATAR.....	14
B. LE FNADT .....	15
C. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	16
<b>IV. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »</b> .....	17
A. LE PLAN QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE .....	18
B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE .....	19
C. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN.....	19
D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE.....	20
<b>V. LE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</b> .....	21
<b>DEUXIÈME PARTIE : POLITIQUES PARTICULIÈRES</b> .....	23
<b>I. L'ACTION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX</b> .....	23
A. LA CONTRIBUTION DE L'AFII À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	23

B. LES FLUX D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE .....	24
<b>II. LES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE LOCALE.....</b>	<b>25</b>
A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ .....	25
B. LES GRAPPES D'ENTREPRISES.....	26
<b>III. LES POLITIQUES D'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX .....</b>	<b>27</b>
A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE .....	27
B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE.....	29
C. LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS .....	30
<b>IV. LE PROGRAMME NATIONAL DU TRÈS HAUT DÉBIT .....</b>	<b>31</b>
<b>V. LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS 2007-2013 .....</b>	<b>33</b>
A. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIER.....	33
B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT À LA SIXIÈME ANNÉE D'EXÉCUTION .....	36
<b>ANNEXE I TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
<b>I. AUDITION DE LA MINISTRE.....</b>	<b>37</b>
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT.....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>53</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement a fait le choix de placer l'aménagement du territoire sous le signe de l'égalité, comme en fait foi le nouvel intitulé du ministère chargé de cette politique. Mais la réflexion sur les grandes lignes de ce que pourrait être une réforme de la politique d'aménagement du territoire est encore en cours.

Ainsi, le budget 2013 de la mission « Politique des territoires » s'inscrit dans la continuité de l'action menée les années précédentes par l'État au titre de sa politique en faveur des territoires et de la ruralité. Les crédits de cette mission participent à l'effort général de rigueur budgétaire, avec une baisse en autorisations d'engagement, comme en crédits de paiement.

Dans un contexte où la persistance de la crise économique soumet nombre de territoires à rude épreuve, votre rapporteur pour avis rappelle que ce n'est pas tant le montant global des crédits qui importe, que la qualité des actions menées et l'effet levier qu'elles procurent pour un aménagement du territoire fondé sur une logique de projets plutôt que sur une logique de « guichet ».

Tout en donnant acte au Gouvernement de sa volonté de repenser l'aménagement du territoire, votre rapporteur pour avis considère que tout n'est certainement pas à réinventer en la matière. Des outils comme la prime d'aménagement du territoire, les pôles de compétitivité, les grappes d'entreprises, les pôles d'excellence rurale, ont fait la preuve de leur efficacité. Plutôt que de « détricoter » les dispositifs existant, il faut savoir reconnaître avec réalisme et pragmatisme ce qui fonctionne déjà.

\*

\*

\*

**Lors de sa réunion du 27 novembre 2012, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013.**



## PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS

### I. UN BUDGET DE TRANSITION ?

#### *A. LA RÉFLEXION ENGAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT*

Dès sa première audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le 10 juillet 2012, Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement a affiché de grandes ambitions. Selon elle, l'égalité des territoires ne devait pas se concentrer sur quelques quartiers réservés ou territoires protégés, mais donner à tous les habitants les moyens semblables de choisir leur mode de vie. La ministre a souhaité reposer la question des relations entre les centres-villes, les banlieues et les territoires ruraux, ainsi qu'entre les grandes aires métropolitaines et le reste du territoire. Le premier défi à relever consistait, selon elle, à « réparer » les territoires meurtris, dans une approche globale, par une action conjointe et coordonnée. Enfin, l'égalité devait être rétablie dans l'accès aux services publics, et toutes les dépenses d'intervention de l'État devaient être affectées sur la base d'un diagnostic territorial, et d'un dialogue entre État et les collectivités.

**Ainsi énoncés de manière générale, votre rapporteur pour avis ne peut qu'être d'accord avec ces objectifs ambitieux. Il reste maintenant à vérifier comment ceux-ci seront transcrits dans l'action de l'État, à travers les moyens du budget pour 2013.**

Pour l'instant, le Gouvernement se donne encore le temps de la réflexion. Une commission a été installée par la ministre au début du mois de septembre 2012, présidée par M. Thierry Wahl, inspecteur des finances, afin de définir les contours d'un futur « Commissariat général à l'égalité des territoires ». La commission a déjà produit un rapport d'étape, mais ne rendra son rapport définitif qu'au début de l'année 2013. **Votre rapporteur pour avis estime qu'il vaudrait mieux, plutôt que de créer une structure nouvelle, réformer la DATAR en lui donnant plus de compétences et de moyens.**

Parallèlement, la ministre a confié à M. Eloi Laurent, économiste à l'OFCE, la responsabilité de conduire une mission de réflexion sur l'égalité des territoires en France aujourd'hui. Cette mission, à laquelle participent trente-deux experts, doit tenter de cerner ce que signifie une politique publique d'égalité des territoires à l'âge de la transition écologique et énergétique, et s'interroger sur la politique d'aménagement à mettre en œuvre à travers la notion de « justice territoriale ».

Dans l'attente du résultat de cette double réflexion, les crédits de la mission « Politique des territoires » ont été présentés par Mme Cécile Duflot, lors de son audition par la commission, le 13 novembre dernier, comme un

budget « de transition ». **Votre rapporteur pour avis observe que celui-ci s'inscrit dans la continuité des politiques conduites par le Gouvernement précédent, qui ont fait la preuve de leur pertinence et de leur efficacité.**

### ***B. DES CRÉDITS ORIENTÉS À LA BAISSSE***

Alors que la mission « Politique des territoires » évoluait de manière contrastée entre 2011 et 2012, puisqu'elle diminuait de 4,6 % en autorisations d'engagement, mais augmentait de 5,9 % en crédits de paiement, son évolution apparaît plus généralement orientée à la baisse pour 2013 par rapport à 2012, puisqu'elle devrait diminuer de 8 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement.

#### **Évolution des crédits de la mission « Politique des territoires »**

Programme budgétaire	Autorisations d'engagement (millions d'euros)		Crédits de paiement (millions d'euros)	
	2012	2013	2012	2013
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	282,8	263,3	300,4	280,7
162 - Interventions territoriales de l'État	46,9	41,3	36,0	41,2
<b>Total</b> <i>Variation 2012/2013</i>	<b>329,7</b>	<b>304,6</b> - 8 %	<b>336,4</b>	<b>321,9</b> - 4 %

*Source : projet de loi de finances pour 2013*

Ces mouvements de crédits s'expliquent principalement par l'évolution de la dotation du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui représente plus de 87 % des autorisations d'engagement de la mission, et diminue de 7 %, la dotation du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » diminuant de 13 % en autorisations d'engagement, mais ne représentant que moins de 13 % du total de la mission.

Les évolutions sont plus contrastées en crédits de paiement, puisque la dotation du programme 112 diminue de 20 % pour 2013, tandis que celle du programme 162 augmente de 14 %, en raison d'une montée en charge des paiements au titre du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse.

Le tableau ci-après rappelle les plafonds prévus pour la mission par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013.

**Plafonds de la mission « Politique des territoire »  
pour la période 2011-2013**

	2011	2012	2013	PLF 2013	Ecart constaté	Evolution 2011/2013
Autorisations d'engagement	349	332	307	304,6	- 2,4	- 12 %
Crédits de paiement	320	339	317	321,9	+ 4,9	- 1 %

On constate que les montants de crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 2013, bien qu'en diminution par rapport à 2012, se situent au-dessus de la trajectoire prévue pour les plafonds de la mission par la précédente programmation triennale.

***C. LES DÉPENSES FISCALES***

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires » représentent, comme les années précédentes, un montant supérieur aux crédits du programme, avec un total estimé à 440 millions d'euros pour 2013.

Elles progressent légèrement par rapport à l'exercice 2012, pour lequel leur total est estimé à 435 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis note que les dépenses fiscales relatives à la Corse représentent un montant de 308 millions d'euros, soit 70,8 % des dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires ». La principale de ces dépenses est relative aux taux particuliers de TVA applicables à divers produits et services consommés ou utilisée en Corse, dont le coût est estimé à 230 millions d'euros.

La deuxième dépense fiscale, par son importance, est celle relative à l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine, ou dans les zones d'aide à finalité régionale. Son coût est estimé à 100 millions d'euros pour 2013.

Sur les 27 dépenses fiscales différentes rattachées à cette mission, 21 ont un coût inférieur à 5 millions d'euros ou non chiffrable.

#### ***D. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

Au cours de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale celle-ci a, sur proposition du Gouvernement, réduit les crédits de la mission « Politique des territoires » de 1,16 million d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Cette minoration de crédits a été expliquée de la façon suivante :

– une majoration de crédits destinées à abonder, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par la commission des finances, de 10 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement l'action 02 « Développement solidaire et équilibré des territoires » du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

– une minoration de crédits de 1,17 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, réparties entre 1,03 million d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 140 000 euros sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ».

## **II. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

La mission « Politique des territoires » n'offre qu'une vue partielle de l'action budgétaire de l'État en faveur de l'aménagement du territoire. En effet, il convient de se référer à une autre annexe au projet de loi de finances : le document de politique transversale consacré à l'aménagement du territoire.

### ***A. UN EFFORT SUPÉRIEUR À CINQ MILLIARDS D'EUROS***

Ce document de politique transversale montre que les crédits mobilisés vont bien au-delà de ceux de la seule mission « Politique des territoires ». En tout, c'est un montant de plus de 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement qui est inscrit pour 2013 et réparti dans 32 programmes relevant de 16 missions budgétaires différentes.

Les blocs les plus importants, en volumes de crédits, sont ceux relatifs à l'agriculture (1,450 milliard d'euros), à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi (247 millions d'euros), aux formations supérieures et à la recherche universitaire (171 millions d'euros), aux conditions de vie outre-mer (761,8 millions d'euros), à l'emploi outre-mer (1,166 milliard d'euros), aux concours financiers de l'État aux communes (665,7 millions d'euros), et à la politique de la ville (453,5 millions d'euros).

**La tendance générale est à la baisse : le total des autorisations d'engagement est passé de 5,887 milliards d'euros en 2011 à 5,704 milliards d'euros pour 2013, soit une diminution de 3,1 % en trois ans.**

### ***B. LES PRINCIPAUX AXES D'INTERVENTION***

La politique interministérielle du territoire comporte deux axes stratégiques, exprimant la volonté de l'État d'harmoniser, dans une perspective de développement durable, les impératifs complémentaires que sont la solidarité et la compétitivité des territoires.

Le premier axe « Promouvoir un développement compétitif et durable des territoires » comprend six objectifs : soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires ; concilier activités économiques et préservation des milieux ; mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable ; développer la part des modes de transports alternatifs à la route dans le déplacement des personnes et le transport des marchandises ; favoriser l'attractivité des territoires ruraux ; développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité.

Le second axe « Favoriser un aménagement équilibré et solidaire du territoire » comprend neuf objectifs : accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale ; optimiser l'efficacité des dispositifs de la continuité territoriale en outre-mer ; soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national ; concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles ; réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports ; promouvoir les projets de développement local ; améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier ; limiter l'exposition aux risques technologiques et naturels majeurs ; veiller à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national et promouvoir la réalisation d'équipements structurants.

**La multiplicité et la diversité de ces objectifs illustrent bien le caractère intrinsèquement transversal de la politique d'aménagement du territoire, qui va bien au-delà des actions financées par la mission « Politique des territoires ».**

**CRÉDITS DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

	<b>Exécution 2011</b>	<b>PLF 2013</b>	<b>Evolution en %</b>
Enseignement supérieur et recherche agricoles	1 210 267	1 200 000	-0,8%
Enseignement technique agricole	63 481 529	36 624 650	-42,3%
Forêt	345 524 296	290 748 275	-15,9%
Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires	1 072 308 415	1 122 253 573	4,7%
Création	6 728 780	13 429 000	99,6%
Patrimoines	40 813 797	43 919 831	7,6%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	7 126 000	2 650 000	-62,8%
Lien entre la Nation et son armée	2 610 820	0	
Soutien de la politique de défense	36 864 408	57 617 525	56,3%
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	312 278 302	263 310 000	-15,7%
Interventions territoriales de l'Etat	73 710 348	57 012 547	-22,7%
Paysages, eau et biodiversité	65 250 459	46 033 000	-29,5%
Energie, climat et après-mines	2 845 539	1 070 000	-62,4%
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 200 000	3 100 000	-3,1%
Infrastructures et services de transports	43 775 043	26 050 000	-40,5%
Accès et retour à l'emploi	4 414 286	4 000 000	-9,4%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	323 425 937	247 402 707	-23,5%
Développement des entreprises et du tourisme	36 446 441	31 531 745	-13,5%
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	190 080 014	116 971 000	-38,5%
Formations supérieures et recherche universitaire	128 380 000	171 200 000	33,4%
Vie étudiante	13 921 000	7 430 000	-46,6%
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	35 350 000	29 713 000	-15,9%
Conditions de vie outre-mer	727 657 088	761 785 148	4,7%
Emploi outre-mer	1 070 525 599	1 166 335 556	8,9%
Concours spécifiques et administration	8 113 368	12 063 214	48,7%
Concours financiers aux communes et groupements de communes (DETR, DDU)	681 846 490	665 689 257	-2,4%
Politique de la ville	510 881 286	453 491 387	-11,2%
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	1 020 000	1 015 000	-0,5%
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	86 000	84 000	-2,3%
Sport	39 696 945	27 196 785	-31,5%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	38 089 866	43 622 845	14,5%
<b>TOTAL</b>	<b>5 887 672 323</b>	<b>5 704 550 045</b>	<b>-3,1%</b>

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

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit l'inscription dans le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de 263,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 280,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ce programme réunit 86,4 % du total des autorisations d'engagement de la mission « Politique des territoires » et comporte trois actions différentes.

#### Évolution des crédits du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

(en millions d'euros)

	LFI 2012		PLF 2013		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Attractivité économique et compétitivité des territoires	112,7	127	104,3	114,7	-7,5%	-9,7%
Développement solidaire et équilibré des territoires	144,1	147,4	133,5	140,5	-7,4%	-4,7%
Instruments de pilotage et d'études	26	26	25,5	25,5	-1,9%	-1,9%
<b>Total</b>	<b>282,8</b>	<b>300,4</b>	<b>263,3</b>	<b>280,7</b>	<b>-6,9%</b>	<b>-6,6%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2013

L'**action 1** « Attractivité économique et compétitivité des territoires » regroupe 39,6 % des crédits de la mission.

Relèvent notamment de cette action la politique des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises, les dispositifs liés au redéploiement des armées, les aides aux entreprises, la subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et le soutien à certaines grandes opérations d'aménagement ou d'urbanisme.

Les crédits afférents sont en diminution, aussi bien en autorisations d'engagement, qui passent de 112,7 millions à 104,3 millions d'euros, qu'en crédits de paiement, qui passent de 127 millions à 114,7 millions d'euros.

L'**action 2** « Développement solidaire et équilibré des territoires » concentre 50,7 % des crédits du programme.

Relèvent notamment de cette action la mise en œuvre des pôles d'excellence rurale, le développement de l'accès aux technologies de l'information et de la communication, l'amélioration de l'égalité d'accès des usagers aux services publics et aux services à la personne, ainsi que la réalisation de projets territoriaux d'envergure (restauration du caractère maritime du Mont Saint-Michel, mise en valeur du littoral aquitain, valorisation et aménagement des sillons fluviaux, prise en compte des politiques transversales pour le développement durable des massifs montagneux).

Les autorisations d'engagement sont en diminution pour cette action également, passant de 144,1 millions à 133,5 millions d'euros, ainsi que les crédits de paiement, passant de 147,4 millions à 140,5 millions d'euros.

L'**action 4** « Instruments de pilotage et d'études » (il n'y a plus d'action 3), qui représente 9,7 % des crédits du programme, regroupe les moyens de personnel, de fonctionnement et d'études de la DATAR, ainsi que les moyens mis en œuvre dans le cadre de l'assistance technique des programmes européens et de la coopération internationale.

La DATAR anime plusieurs groupes de prospective afin de percevoir les évolutions territoriales et de mieux anticiper les évolutions nécessaires des politiques publiques. Elle mène aussi une action d'évaluation des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire, notamment celles concernant les contrats de projets État-régions, les pôles d'excellence rurale et les pôles de compétitivité. Un observatoire des territoires a été mis en place au sein de la DATAR pour constituer un centre de ressources au service de l'ensemble des acteurs de la politique d'aménagement du territoire.

Les crédits sont en légère diminution pour cette action, passant de 26 à 25,5 millions d'euros aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

#### ***A. LES MOYENS DE LA DATAR***

La DATAR est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, ce qui implique :

– qu'elle prépare les actions et les programmes destinés à renforcer l'attractivité économique, la cohésion et la compétitivité des territoires, à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement durable, équilibré et cohérent des territoires ruraux et urbains ;

– qu'elle contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques tendant à favoriser l'accès aux services d'intérêt général ainsi que l'accès aux infrastructures de très haut débit, fixe et mobile, sur l'ensemble du territoire ;

– qu'elle contribue à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale, et élabore une réflexion prospective et stratégique sur les métropoles ;

– qu'elle participe à l'élaboration des mesures tendant au renforcement de l'équité territoriale dans le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national et à leur mise en œuvre. Elle veille à la

cohérence des aides budgétaires et fiscales qui concourent aux politiques de cohésion territoriale et participe à la détermination de leur périmètre ;

– enfin, qu'elle est chargée de l'observation, de l'étude, de la prospective, du suivi et de l'évaluation des politiques menées.

Le **plafond d'emplois** en 2012 de la DATAR est de 136 équivalents temps plein travaillés (ETPT), répartis de la manière suivante :

– 89 agents titulaires, dont 41 de catégorie A, 12 de catégorie B et 36 de catégorie C ;

– 47 agents non titulaires, dont 40 de catégorie A, 6 de catégorie B et 1 de catégorie C.

Par ailleurs, en 2012, 32 agents (28 de catégorie A, 3 de catégorie B et 1 de catégorie C) sont mis à disposition de la DATAR par des ministères ou des établissements publics, dont 4 contre remboursement.

Pour 2013, le plafond d'emplois de la DATAR est réduit à 134 ETPT, après la suppression de 3 emplois au titre de la réduction transversale des effectifs de la fonction publique et le transfert d'1 ETPT depuis le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Ces 134 ETPT seront répartis de la manière suivante :

– 76 agents titulaires, dont 31 de catégorie A, 13 de catégorie B et 32 de catégorie C ;

– 58 agents non titulaires, dont 50 de catégorie A, 7 de catégorie B et 1 de catégorie C.

Par ailleurs, le nombre d'agents mis à disposition de la DATAR prévu pour l'année 2013 est de 31.

## ***B. LE FNADT***

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est l'outil principal mis à la disposition de la DATAR pour remplir ses missions. Créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, le FNADT regroupe des crédits d'intervention, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement. Il représente 77,4 % des autorisations d'engagement du programme 112.

Les crédits du FNADT sont répartis en deux sections :

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

– une **section locale**, divisée entre une section contractualisée dans le cadre des contrats de projets État-régions, et une section libre d'emploi dont les crédits sont délégués aux préfets de régions.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FNADT 2009-2013

*(en millions d'euros)*

	LFI 2009		LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013		Variation 2012-2013	
	AE	CP	AE	CP								
Partie contractualisée CPER	165,7	153,8	167,9	160,5	120,1	149,1	121,9	139,3	119	123,4	-2,4%	-11,4%
FNADT non contractualisé	120	129	118,4	126,6	129,5	89,8	101,7	107,5	84,8	103,8	-16,6%	-3,4%
<b>Total FNADT</b>	<b>285,7</b>	<b>282,8</b>	<b>286,3</b>	<b>287,1</b>	<b>249,6</b>	<b>238,9</b>	<b>223,6</b>	<b>246,8</b>	<b>203,8</b>	<b>227,2</b>	<b>-8,9%</b>	<b>-7,9%</b>

Source : DATAR

### **C. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

La prime d'aménagement du territoire (PAT) est une aide d'État soumise à une double réglementation, au plan communautaire et au plan national. Elle finance deux types d'interventions, selon deux régimes différents :

– la **PAT « industrie services »** vise à soutenir des projets de création, d'extension ou de reprise d'entreprises industrielles ou de services. Fondée sur le régime européen des aides à finalité régionale (AFR), elle constitue une prime à l'investissement productif d'entreprises dont les taux maximum et les critères d'éligibilité sont déterminés selon une grille validée par la Commission européenne. La prime s'élève au maximum à 15 000 euros par emploi créé ou sauvegardé, avec un taux d'aide de 10 % à 30 % en fonction de la zone AFR ;

– la **PAT « recherche, développement et innovation »** vise à favoriser le développement des projets de recherche-développement et d'innovation d'entreprises industrielles et de service. Fondée sur l'encadrement communautaire des aides à la recherche, au développement et à l'innovation, elle s'adresse aussi bien aux PME qu'aux grandes entreprises, sur l'ensemble du territoire métropolitain. La prime s'élève au maximum entre 15 000 et 25 000 euros par emploi créé ou sauvegardé, avec un taux d'aide de 25 % à 60 % en fonction du programme.

La PAT est donc une aide qui à vocation à appuyer les projets majeurs d'intérêt national, au premier rang desquels les investissements internationalement mobiles ; à soutenir les projets industriels de taille intermédiaire ; à encourager le développement des zones en crise, par l'accompagnement des projets les plus structurants pour ces territoires.

Afin de pallier les effets de la crise survenue en 2008, des aménagements ont été apportés au cadre réglementaire de la PAT. Alors que les reprises et extensions d'entreprises sans créations d'emplois étaient éligibles depuis 2007, un décret du 26 mars 2009 a élargi les critères d'éligibilité pour ces catégories de projets :

– abaissement de 25 à 10 millions d’euros du plancher d’investissements pour les projets d’extension d’activité ;

– abaissement de 150 à 80 du nombre d’emplois maintenus et de 15 à 5 millions d’euros du plancher d’investissement pour les projets de reprise d’activité.

Le zonage des aides à finalité régionale a également été élargi, par mobilisation de la réserve nationale, à plusieurs zones concernées par les restructurations de Défense.

Sur la période 2009-2011, un total de 108,4 millions d’euros a été attribué à des entreprises au titre de la PAT, permettant de créer ou de sauvegarder 31 840 emplois, soit un montant moyen d’aide de 3 400 euros par emploi.

Pour 2013, la dotation consacrée à la PAT s’élève à 40 millions d’euros en autorisations d’engagement, et à 34 millions d’euros en crédits de paiement.

Dans son rapport public annuel 2012, la Cour des Comptes a émis des critiques sévères à l’encontre de la PAT, qu’elle considère comme « *une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée* ». **Pour sa part, votre rapporteur pour avis estime que la PAT peut toujours faire la différence dans la négociation finale pour l’implantation d’un investissement, et qu’il serait dommage de se priver d’un instrument auquel recourent les autres pays européens. Il estime souhaitable, ainsi que le préconise la Cour des comptes, de raccourcir les délais d’attribution de la PAT.**

#### **IV. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L’ÉTAT »**

Créé en 2006, le programme 162 « Interventions territoriales de l’État » (PITE) est un outil de mise en œuvre d’actions caractérisées par un enjeu territorial majeur, la coordination d’une pluralité de programmes et la nécessité d’une rapidité d’action de l’État. La gestion du PITE est confiée au ministère de l’intérieur, la supervision de chaque action inscrite dans le programme relevant d’un ministère référent.

Réunissant l’ensemble des crédits sur un programme unique, le PITE permet à l’État, sous l’autorité des préfets de région, de disposer d’un levier d’action efficace, évolutif et adaptable aux contraintes de mise en œuvre de politiques publiques territorialisées. En effet, la fongibilité des crédits au sein de cette enveloppe unique permet aux préfets de région de disposer d’une réelle souplesse, et de s’adapter rapidement aux priorités et à l’évolution de chaque projet. Cette fongibilité assure enfin une mise en œuvre cohérente et intégrée de l’action des différents ministères dans le cadre des politiques territoriales portées par le PITE.

Le rapport réalisé en 2008 par le comité d'audit des programmes, sous l'égide de l'Inspection générale des Finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale de l'Équipement, a confirmé l'intérêt du PITE : plus grande réactivité et meilleure efficacité de l'action locale de l'État, mise en cohérence des services déconcentrés, meilleure lisibilité de l'action à l'égard des élus locaux et des parlementaires.

### Evolution des crédits du programme 162 entre 2011 et 2013

(en millions d'euros)

	LFI 2011		LFI 2012		PLF 2013		Variation 2012-2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 Eau et agriculture en Bretagne	11,1	7,3	10,7	9,2	11,4	9,9	6,5%	7,6%
Action 4 PEI Corse	36,9	32,6	28,5	18,7	22,2	23,2	-22,1%	24,1%
Action 6 Marais poitevin	4,6	4,8	4,7	5,1	4,8	5,1	2,1%	0,0%
Action 8 Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe	2,6	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>55,2</b>	<b>47,8</b>	<b>46,8</b>	<b>35,9</b>	<b>41,3</b>	<b>41,1</b>	<b>-11,8%</b>	<b>14,5%</b>

Source : PLF 2013

#### A. LE PLAN QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE

La première action du PITE est consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, à laquelle sont affectés cette année 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,9 millions d'euros en crédits de paiement pour 2013.

D'un point de vue formel, les objectifs ont été atteints pour les neuf points de captage hors normes au regard de la concentration en nitrates, qui avaient entraîné une condamnation de la France par la Commission européenne : cinq d'entre eux ont été mis aux normes et les quatre autres fermés. Ce contentieux a donc pu être levé en juin 2010.

Le périmètre de l'action « Eau et agriculture en Bretagne » a été étendu il a deux ans au plan de lutte algues vertes, pour lequel le PITE prévoit en 2013 des montant de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros en crédits de paiement. Mis en place en 2010, ce plan vise à :

- assurer une meilleure gestion des algues vertes échouées, par l'amélioration de leur ramassage et de leur traitement, en vue de supprimer tout risque sanitaire et de réduire les nuisances ;

- améliorer l'information des populations et des élus locaux en mettant à leur disposition des supports de communication entièrement financés par l'État ;

- réduire les flux de nitrates en faisant évoluer les pratiques agricoles afin d'atteindre un objectif de concentration de 10 mg/l dans les cours d'eau concernés.

Une démarche d'appel à « projets de territoires » a été engagée pour les huit baies concernées : Concarneau, Douarnenez, Guisseny, Horn Guillec, Locquirec, Lannion, Saint-Brieuc et La Fresnaye. Quatre projets ont été signés à ce jour. Les contrats concernant les quatre autres baies devraient être signés avant la fin de 2012.

Les crédits consacrés au ramassage des algues vertes s'élèvent à 700 000 euros pour 2013 comme en 2012, l'État finançant 50% du coût de ramassage et le solde restant à la charge des communes.

### ***B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE***

Le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI) en Corse est l'action qui bénéficie de la majeure partie du financement du PITE, avec 22,2 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2013. D'après la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, le PEI est destiné à s'étendre sur quinze années, dans le but d' « *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et à résorber son déficit en équipements collectifs et services collectifs* ». Egalement abondé par d'autres crédits d'État, le montant total de financement s'élève à plus d'un milliard d'euros sur la période 2007-2013.

Ce programme se déroule de manière relativement satisfaisante et au rythme prévu, avec un taux de programmation de 52 % à la fin 2011. Il semble que le PEI ait bien joué son rôle « d'accélération » sur les secteurs visés. L'effort s'est principalement concentré sur les infrastructures de transport dans un premier temps, pour s'accroître aujourd'hui sur d'autres offres de services publics, particulièrement dans les secteurs de la distribution de l'eau et de l'assainissement, ainsi que sur les équipements culturels et sportifs.

**Votre rapporteur pour avis relève toutefois que, alors que la loi de 2002 prévoit que le PEI est financé à 70 % par l'État et à 30 % par les collectivités territoriales, on constate que les petites communes de Corse ont souvent des difficultés à apporter leur quote-part du financement des projets, et sont dépourvues des capacités d'ingénierie nécessaires.**

### ***C. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN***

La troisième action du PITE est consacrée au plan de sauvegarde du Marais Poitevin, auquel sont affectés 4,8 millions d'euros. Cette politique a été engagée en 2002, avec un plan décennal pour le Marais Poitevin qui avait pour objectif d'éviter une nouvelle condamnation de la France par la Commission européenne, à la suite de la condamnation pour manquement aux directives oiseaux et Natura 2000 intervenue en 1999. Cet objectif a été atteint, la Commission européenne ayant procédé au classement de la procédure en 2005.

Cette politique est désormais institutionnalisée, avec la création de l'Établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais Poitevin, créé par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » et constitué par décret le 29 juillet 2011. Doté de ressources propres, cet établissement public a vocation, à terme, de remplacer l'État dans la conduite financière des opérations. Cette action devrait donc disparaître du PITE en 2014.

Si la création de cet organisme *ad hoc* constitue une avancée, il est important que celui-ci joue pleinement son rôle d'arbitrage, de conciliation, de supervision et de mise en cohérence de l'action publique, palliant ainsi de manière effective les défaillances constatées dans le passé.

#### **D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE**

La quatrième action du PITE est constituée par le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, auquel sont consacrés 2,9 millions d'euros. Utilisée jusqu'en 1993 dans le traitement des bananiers pour lutter contre le charançon noir, la molécule du chlordécone a conduit à une grave pollution des sols et des eaux.

Cette politique se trouve encore dans la phase de constitution de la connaissance scientifique et de sensibilisation de la population sur la diffusion de la molécule, et pas encore dans la phase d'action à proprement parler. Par ailleurs, le plan chlordécone n'est que partiellement porté par le PITE, d'autres crédits étant gérés par le ministère de la Santé, qui pilote le plan, le ministère de l'Écologie et le ministère de l'Agriculture.

Le premier plan 2008-2010, au cours duquel a été mis en œuvre le programme Jafa (Programme Jardins familiaux), a été prolongé par un deuxième plan 2011-2013, qui étend l'action à la surveillance de la contamination des milieux aquatiques et des ressources halieutiques. Les chiffres fournis dans l'évaluation 2011 sont à ce titre très inquiétants, révélant des taux de non-conformité des analyses effectuées de près de 8 % pour les denrées animales d'origine terrestre et de près de 25 % pour la production halieutique.

Le plan chlordécone 2011-2013 s'organise autour de quatre objectifs :

- approfondir l'état des connaissances des milieux, rechercher et expérimenter des techniques pour remédier à la pollution ;
- consolider le dispositif de surveillance de l'état de santé des populations, et approfondir la connaissance des effets sur la santé ;
- poursuivre la réduction de l'exposition des populations, en assurant la qualité de la production alimentaire locale et en soutenant les professionnels affectés ;
- gérer les milieux contaminés et assurer une bonne information de la population.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il serait opportun que le PITE accueille de nouvelles actions dans les prochaines années, parmi lesquelles les crédits d'intervention du Grand Paris, qui nécessitent une certaine fongibilité, le plan de dynamisation de la filière bois en Auvergne, Limousin et Bourgogne, qui présente une dimension interrégionale, ainsi que le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

## V. LE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Cette année, le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » se trouve rattaché à la mission « Politique des territoires ».

Les recettes du compte d'affectation spéciale sont constituées par la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité, prévue à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, qui est assise sur le nombre de kilowattheures distribués à des clients finals à partir des ouvrages en basse tension l'année précédant celle de son versement.

Le taux de la contribution est compris entre 0,03 et 0,05 centime par kilowattheure pour les communes de moins de 2000 habitants et entre 0,15 et 0,25 centime pour les autres communes. Cette différenciation des taux assure une péréquation entre communes urbaines et rurales, au profit des travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distribution d'électricité. Le produit de la contribution est estimé à 377 millions d'euros pour 2013.

En dépenses, le compte d'affectation spéciale comporte **deux programmes** :

– le programme 793 « Electrification rurale », d'un montant de 369,6 millions d'euros pour 2013, est consacré aux actions de renforcement et de sécurisation du réseau d'électrification rurale. La sécurisation des réseaux consiste à résorber les portions de réseaux basse tension jugées fragiles en cas de fortes intempéries. En effet, ces fils nus ne sont plus opérationnels dès lors qu'ils tombent à terre. Il est donc nécessaire soit de les remplacer par du fil torsadé, soit de les enfouir. Les procédures de gestion des aides sont désormais centralisées au niveau de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

– le programme 794 « Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries », d'un montant de 7,4 millions d'euros pour 2013, est consacré au financement d'unités de production décentralisées d'électricité en Outre-mer, notamment à partir d'énergies renouvelables. Il permet également de financer, au cas par cas, des installations de production

d'électricité à partir d'énergies renouvelables dans des sites isolés hors Outre-mer, ainsi que des actions de maîtrise de l'énergie permettant d'éviter une solution classique d'extension ou de renforcement des réseaux.

## DEUXIÈME PARTIE : POLITIQUES PARTICULIÈRES

### I. L'ACTION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

#### A. LA CONTRIBUTION DE L'AFII À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Créée en 2001, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la double tutelle du ministre en charge de l'aménagement du territoire et du ministre en charge de l'économie, des finances et de l'industrie. A ce titre, elle reçoit des crédits inscrits, d'une part, sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », d'autre part, sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ».

Le budget triennal 2011-2013 de l'AFII enregistre une diminution de 3,3 millions d'euros de cette subvention pour charges de service public, soit une baisse de 12,2 % par rapport à 2010, année où elle s'établissait à 23,8 millions d'euros.

#### Évolution de la subvention versée à l'AFII par l'État

*(en millions d'euros)*

Programmes	Réalisation 2010	Réalisation 2011	LFI 2012	PLF 2013	Ecart 2010-2013
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	7,6	7,4	7	6,7	-11,8%
134 Développement des entreprises et de l'emploi	16,2	16,8	14,8	14,2	-12,3%
<b>TOTAL</b>	<b>23,8</b>	<b>24,2</b>	<b>21,8</b>	<b>20,9</b>	<b>-12,2%</b>

Source : AFII

Le contrat d'objectifs et de performance signé avec l'État par l'AFII pour la période 2012-2014 la charge des quatre missions suivantes :

1. la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;

2. la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles ;

3. la coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires ;

4. la veille et l'étude sur les investissements internationaux et les facteurs de leur localisation.

L'agence est également force de proposition auprès du Gouvernement quant aux mesures nécessaires pour accroître l'attractivité de la France.

Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'AFII emploie 160 collaborateurs, correspondant à 156 équivalents temps plein, répartis entre son siège parisien et ses 23 bureaux à l'étranger.

En tant qu'opérateur de la politique d'aménagement du territoire, il est demandé à l'AFII de respecter deux priorités spécifiques :

- la promotion des pôles de compétitivité et des zones AFR ;
- le soutien aux zones en mutations économiques, avec le suivi de 15 sites prioritaires et de 9 sites militaires en cours de restructuration.

Quantitativement, malgré un contexte rendu difficile par la survenue de la crise économique, le niveau d'activité de l'AFII est demeuré soutenu sur la période et les résultats obtenus ont été supérieurs aux objectifs fixés par la convention d'objectifs et de moyens 2009-2011 :

- 22 101 entretiens d'affaires approfondis (EAA) ont été réalisés, pour un objectif de 19 650 ;
- 3 381 projets d'investissement ont été détectés, pour un objectif de 3 000 ;
- 32 mesures ont été proposées par l'AFII au Gouvernement pour améliorer l'attractivité économique de la France, pour un objectif de 15 ;
- 89,1 % des clients investisseurs se déclarent satisfaits de la qualité du service AFII, pour un objectif de 82,3 % ;
- 90 % des partenaires territoriaux se déclarent satisfaits de la qualité du service AFII, pour un objectif de 82,3 %.

## ***B. LES FLUX D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE***

Avec un total de 40 milliards de dollars en 2011, le montant des investissements directs étrangers en France est en baisse de 30 % par rapport à 2010, et situe notre pays au quatrième rang européen, derrière le Royaume-Uni, l'Irlande et la Belgique, mais devant l'Allemagne et l'Espagne.

Les chiffres publiés par l'AFII dans son bilan d'activité pour 2011 montrent que l'attractivité du site France tient relativement le choc de la crise : 698 projets d'investissement étrangers ont été annoncés en 2011 contre 782 en 2010, soit une baisse de 10,7 % seulement, à partir d'un niveau inégalé depuis quinze ans. Le nombre des emplois induits s'élève à 27 958.

**Votre rapporteur pour avis considère que cette bonne performance résulte de l'ensemble des mesures prises ces dernières années pour renforcer l'attractivité de notre pays : réforme du crédit d'impôt recherche en 2008, consolidée en 2010, lancement du Grand Paris en 2009, réforme de la taxe professionnelle et lancement du programme national des investissements d'avenir en 2010.**

Comme les années précédentes, l'Europe (60 % du total des projets) et l'Amérique du Nord (25 %) sont à l'origine de l'essentiel des investissements étrangers en France, tandis que les pays d'Asie ne totalisent que 80 projets (11 % du total). Le Japon redevient, devant la Chine, le premier pays asiatique pour les investissements étrangers, avec 38 projets.

En ce qui concerne les emplois induits, créés ou sauvegardés, la tendance est à la baisse depuis l'année record 2006, où leur nombre avait atteint 39 998. En effet, la taille moyenne des projets est en baisse : le nombre moyen d'emplois créés ou maintenus par projet est de l'ordre de 40 en 2011, alors qu'il était de 41 en 2010, de 60 en 2006, 55 en 2007, 50 en 2008, et 47 en 2009.

**Votre rapporteur pour avis relève que la concentration des investissements étrangers sur certains territoires ne s'atténue pas.** Pour l'année 2011, les cinq premières régions accueillent 67 % des projets : l'Île-de-France (33 % du total des projets), Rhône-Alpes (17 %), Midi-Pyrénées (6 %), l'Alsace (6 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (5 %). Afin d'atténuer cette concentration géographique, la convention d'objectifs et de moyens de l'AFII lui assigne comme priorité la promotion des pôles de compétitivité et le soutien aux zones en mutation économique. Par ailleurs, l'information sur les projets d'investissement étrangers identifiés par l'AFII est diffusée de manière transparente et égalitaire à tous les territoires, qui peuvent ensuite postuler pour les accueillir.

## **II. LES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE LOCALE**

### ***A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ***

Lancée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004, la politique des pôles de compétitivité consiste à rapprocher, sur un territoire donné, des entreprises, des centres de formation et des laboratoires de recherche engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets innovants.

**71 pôles de compétitivité ont été labellisés**, répartis entre 7 pôles mondiaux, 10 pôles à vocation mondiale et 54 pôles nationaux. L'État s'est engagé à leur apporter un soutien financier de 1,5 milliards d'euros sur la période 2006-2008.

A l'issue de l'évaluation menée au premier semestre 2008 par le cabinet Boston Consulting Group, la politique des pôles de compétitivité a été reconduite pour la période 2009-2012, avec une nouvelle enveloppe globale de 1,5 milliard d'euros. Le CIADT du 11 mai 2010 a décidé de labelliser 6 nouveaux pôles de compétitivité dans le domaine des écotechnologies et,

parallèlement, de ne pas renouveler le label de 6 pôles insuffisamment performants.

La coordination est assurée avec le programme national des investissements d'avenir, qui consacre 17 milliards d'euros sur un total de 35 milliards à l'industrie et à l'innovation. Les pôles de compétitivité sont concernés par la quasi-totalité des actions du programme national, mais deux mesures leur sont plus spécifiquement dédiées, pour un montant de 500 millions d'euros :

– le cofinancement, à hauteur de 200 millions d'euros, de nouvelles plateformes mutualisées d'innovation pour les pôles de compétitivité ;

– le cofinancement, à hauteur de 300 millions d'euros, des projets de recherche et de développement structurants des pôles.

Une évaluation de la deuxième phase des pôles de compétitivité a été réalisée entre décembre 2011 et juin 2012 par le consortium Bearing Point-Erdyn-Technopolis IDT, sous le pilotage conjoint de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et de la DATAR.

Les recommandations de ce rapport d'évaluation sont les suivantes : reconduire la politique des pôles de compétitivité ; redéfinir le positionnement de celle-ci dans la stratégie industrielle de l'État et dans le système d'appui à l'innovation ; réaffirmer la compétitivité comme objectif principal ; consolider le rôle du fonds unique interministériel (FUI) et assurer une plus grande robustesse financière des pôles.

Sur la base de ces conclusions, le Gouvernement a ouvert une phase de concertation avec les principaux acteurs publics et privés concernés. **Votre rapporteur pour avis estime nécessaire une nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité, qui impliquerait davantage les collectivités concernées, régions, départements et communautés de communes, mais également les sous-traitants, qui se sentent mis à l'écart par les grands groupes. Une autre amélioration consisterait à mieux accompagner la mise sur le marché des produits élaborés au sein des pôles de compétitivité.**

## ***B. LES GRAPPES D'ENTREPRISES***

Une grappe d'entreprises se définit comme un réseau d'entreprises constitué majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrées localement, souvent sur un même créneau de production et une même filière, mobilisées autour d'une stratégie commune et la mise en place de services et actions concrets et mutualisés.

Au total, **126 grappes d'entreprises** (sur 450 candidatures) ont été labellisées à l'issue de deux appels à projets lancés au mois d'octobre 2009 (42 grappes retenues) et de juin 2010 (84 grappes retenues).

Alors que les pôles de compétitivité ont un positionnement axé sur la recherche-développement et l'innovation technologique, les grappes d'entreprises se positionnent sur des actions plus proches du marché. Toutefois, certaines grappes d'entreprises développent des partenariats avec des pôles de compétitivité dans des secteurs d'activités similaires ou complémentaires.

Une enveloppe d'environ 24 millions d'euros est mobilisée par le FNADT au bénéfice des grappes d'entreprises, complétée par des soutiens de la Caisse des dépôts et d'OSEO, ainsi que d'autres ministères. Le soutien apporté à chaque grappe s'élève en moyenne à 200 000 euros.

Pour 2013, un montant de 4 millions d'euros est prévu afin de solder les engagements pris au titre des grappes d'entreprises.

La DATAR et la Caisse des Dépôts et Consignations ont lancé en avril 2012 un appel d'offres pour l'animation nationale du dispositif, au terme duquel a été retenue la candidature de France Clusters.

Cette animation a pour objectif :

- de permettre la diffusion et la valorisation des bonnes pratiques entre grappes d'entreprises ;
- d'accompagner les grappes d'entreprises dans l'appropriation de la stratégie Europe 2020, adoptée en mars 2010 par la Commission européenne pour succéder à la stratégie de Lisbonne, et qui préconise notamment de faire émerger une nouvelle politique industrielle mettant l'accent sur l'innovation et le soutien aux PME.

**Votre rapporteur pour avis souligne l'importance d'une animation bien conduite au niveau national, pour faire prospérer le dispositif des grappes d'entreprises.**

### **III. LES POLITIQUES D'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX**

#### ***A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE***

Symétrique de la politique menée dans les zones urbaines avec les pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) a été engagée pour les territoires ruraux à l'occasion du comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires du 14 octobre 2005.

Le label de PER a été attribué, à l'issue de deux vagues successives d'appels à projets en juin et décembre 2006, à **379 projets de développement économique créateurs d'emplois** situés soit en zone de revitalisation rurale, soit en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Sur le total de ces PER, 112 projets ont été réalisées à l'échéance prévue à fin décembre 2009, 184 ont bénéficié d'un report d'un an, 52 d'un report de dix-huit mois, et 31 ont été abandonnés, ramenant leur nombre à 348.

L'enveloppe budgétaire totale consacrée à ces PER s'est élevée à 235 millions d'euros, dont 117 millions d'euros issus du FNADT.

Au vu des résultats satisfaisants obtenus par la première génération de PER, une nouvelle génération a été initiée pour la période 2009-2012 avec le lancement d'un deuxième appel à projets en novembre 2009, visant à soutenir des projets générateurs d'activité économique et de développement local.

A l'issue de l'instruction, **263 nouveaux PER** ont été retenus.

Pour les deux vagues de cet appel à projets, 172 PER, soit 66 % du total, concernent le premier enjeu de développement économique et de valorisation des atouts et 91 PER, soit 34 % du total, concernent les services.

Le développement économique se traduit par la mise en place de :

- 53 projets d'artisanat ;
- 44 projets de développement des filières agricoles locales et 18 projets de circuits courts ;
- 24 projets bois énergie ;
- 26 pépinières d'entreprises.

Les projets de services se répartissent ainsi :

- 39 maisons de santé et 22 projets de santé ;
- projets pour les seniors, 37 pour la petite enfance et la jeunesse, et 17 pour le handicap et la dépendance ;
- 25 concernent la mobilité et les transports ;
- 22 projets de logement ;
- 50 projets de service au public, 19 d'espaces multiservices, 34 de technologies de l'information, 21 d'espaces numériques ou télécentres.

Le cahier des charges de l'appel à projets pour cette deuxième génération a pris en compte les recommandations formulées par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, par le cabinet Edater et par votre rapporteur pour avis dans le rapport d'information<sup>1</sup> qu'il a consacré aux PER. Ainsi, les dossiers devaient comporter des éléments précis sur les calendriers de réalisation et, afin d'améliorer le suivi et l'évaluation, un ensemble d'indicateurs et d'outils de gestion est mis en place.

La même enveloppe de 235 millions d'euros a été reconduite pour le financement des PER de deuxième génération, dont 159 millions d'euros intégrés dans un fonds ministériel mutualisé (FMM).

La sélectivité a été accrue avec 263 projets retenus, soit une diminution de 30 % par rapport à la première génération. Le niveau global des aides apportées par l'État et l'Union européenne a été augmenté, avec un

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information de M. Rémy Pointereau n° 622 (2008-2009) « Les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets issus des territoires ».*

montant moyen de 890 000 euros par PER pour la deuxième génération, au lieu de 620 000 euros pour la première.

Le cahier des charges de l'appel à projets précise les modalités d'évaluation de la deuxième génération de PER, avec la mise en place d'indicateurs de suivi et de réalisation. Les indicateurs définis au niveau national sur l'emploi, le développement économique, l'innovation, les technologies de l'information et de la communication et l'environnement, sont annexés à la convention attributive de subvention signée entre le préfet et le maître d'ouvrage du PER. Ce dernier s'engage à compléter la liste des indicateurs en fin de réalisation de l'opération, le solde des subventions n'étant versé que lorsque les indicateurs sont renseignés dans l'application de gestion PRESAGE.

Les rapports d'évaluation seront élaborés et mis en ligne par chaque porteur de projet PER à l'horizon 2015, ce qui permettra à la DATAR de produire une synthèse qualitative de ces évaluations. **Sans préjuger des résultats de cette évaluation, votre rapporteur pour avis se déclare confiant dans l'efficacité des PER pour la dynamisation des espaces ruraux et de leur effet levier comme accélérateurs de projets.**

## ***B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE***

L'article 44 *sexies* du code général des impôts prévoyait une exonération totale ou partielle d'impôt sur les bénéfices en faveur des entreprises qui se créent jusqu'au 31 décembre 2010 dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones d'aide à finalité régionale (AFR).

La loi de finances initiale pour 2011 a créé un dispositif autonome d'exonération d'impôt sur les bénéfices en faveur des créations d'entreprises dans les ZRR à travers l'article 44 *quindecies* du code général des impôts. Ce dispositif diffère du précédent sur trois points essentiels :

- l'application de l'exonération est étendue aux reprises d'entreprises ;
- le bénéfice de l'exonération est limité aux entreprises de moins de dix salariés ;
- la durée de la période de sortie progressive d'exonération est ramenée de 9 ans à 3 ans.

Ce nouveau régime d'exonération propre aux ZRR vise, d'une part, à favoriser la vitalité de ces territoires, d'autre part, à accompagner dans la durée les entreprises créées ou faisant l'objet d'une reprise ou d'une transmission, en leur permettant de passer la phase critique de leur développement.

Ces entreprises peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant huit ans (cinq ans d'exonération totale, puis trois ans

d'exonération partielle dégressive), ainsi que des autres exonérations suivantes, pour une durée comprise entre deux et cinq ans :

– sur délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunales dotés d'une fiscalité propre, de la cotisation foncière des entreprises (article 1464 B et 1464 C du CGI), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (article 1586 *nonies* du CGI) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (articles 1383 A et 1464 C du CGI) ;

– sur délibération des organismes consulaires, de taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et de taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (article 1602 A du CGI).

Les critères de classement en ZRR ont été fixés par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005.

La DATAR conduit actuellement une évaluation de l'ensemble des zonages d'aides publiques aux entreprises, afin d'en évaluer le bilan coût/avantage et de permettre leur simplification et leur clarification. Le Gouvernement envisage, sur la base de cette évaluation qui devrait aboutir à la fin de 2012, à une refonte globale de la politique des zonages d'aménagement du territoire qui pourrait déboucher soit sur un zonage unique en plus du zonage des aides à finalité régionale (le seul qui soit obligatoire en application de la politique communautaire de concurrence), soit sur une suppression des zonages hors AFR, avec transfert aux collectivités des budgets équivalents aux montants des diverses exonérations afférentes.

**Votre rapporteur pour avis comprend bien la nécessité de simplifier les dispositifs cumulés des sept différents types de zonages d'aide aux entreprises, mais réaffirme son attachement au dispositif des ZRR, qui semble difficilement remplaçable pour les territoires ruraux bénéficiaires.**

### ***C. LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS***

Parmi les mesures destinées à améliorer la vie quotidienne en milieu rural, figure la mise en place d'un socle de services essentiels.

Ainsi, un **accord national**, intitulé « **Plus de services au public** » a été signé au mois de septembre 2010 entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations, l'Union nationale des points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) et neuf opérateurs : EDF, GDF Suez, La Poste, la SNCF, Pôle Emploi, l'Assurance maladie, la Caisse nationale d'Allocations familiales (CNAF), la Mutualité sociale agricole (MSA), la Caisse nationale d'assurances vieillesse (CNAV). Les signataires s'engagent à multiplier les points d'accueil dans les zones rurales et à trouver des solutions innovantes pour accroître l'offre de services accessibles dans des lieux uniques. Le dispositif est expérimenté dans un premier temps dans 23 départements.

Ces contrats départementaux comportent quatre grands types d'opérations de mutualisation de services au public :

– la **création ou le renforcement de structures mutualisées de services au public**, avec 60 nouveaux lieux d'accueil mutualisés : 37 sont proposés sous le label d'État « Relais de services publics », 7 points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) mixtes urbains-ruraux sont à l'étude, et 17 autres sites de formes diverses ont été initiés ;

– l'**installation d'équipements mutualisés** : 88 nouveau visio-guichets et 20 nouvelles bornes d'information passives par les opérateurs, l'interopérabilité ayant été systématiquement recherchée ;

– le **développement de services via internet** : deux portails internet départementaux ont été mis en place dans la Manche, et un projet de plateforme de mobilité vise à faciliter l'information sur les déplacements dans les Hautes Alpes ;

– la **délivrance de services en commun** : des projets d'installation par la SNCF de terminaux permettant l'achat de billet de TER dans les relais de service public, les relais poste, les offices de tourisme ; installation de points services poste à l'initiative d'EDF dans des bureaux de poste pour permettre un accès téléphonique direct aux services d'un conseiller EDF.

En ce qui concerne l'offre de soins en milieu rural, un programme national de financement porte sur **250 maisons de santé pluriprofessionnelles pour la période 2010-2013**. En 2011, 80 projets ont été financés, 110 devraient l'être en 2012 et l'objectif total devrait être atteint en 2013. Ces établissements sont majoritairement implantés en milieu rural (82 %).

En 2011, le montant total d'investissement s'est élevé à 106,2 millions d'euros, répartis de la manière suivante : État 26 %, fonds européens 8 %, collectivités territoriales 20 %, autofinancement (emprunt et loyers des professionnels) 46 %.

**Votre rapporteur pour avis, membre du groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire mis en place par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, considère que ces maisons de santé pluriprofessionnelles ne sont qu'une solution partielle au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale. Des mesures plus directives pour l'installation des médecins en milieu rural seront sans doute nécessaires.**

#### **IV. LE PROGRAMME NATIONAL DU TRÈS HAUT DÉBIT**

L'explosion de l'usage d'internet, le développement des contenus audiovisuels et l'émergence de nouveaux services vont conduire au cours des prochaines années à la croissance de la demande pour le très haut débit fixe et mobile. Pour éviter que ne survienne une nouvelle fracture numérique comme

celle existant pour le haut débit, il faut favoriser le développement des infrastructures de réseaux en fibre optique sur l'ensemble du territoire national et répartir les compétences et la charge financière entre les différents intervenants : État, opérateurs et collectivités territoriales.

Le déploiement des réseaux de nouvelle génération à très haut débit représente donc **un enjeu majeur pour la politique d'aménagement du territoire**. Le Président de la République s'est engagé à ce que la totalité du territoire soit couverte en très haut débit à l'horizon 2022, c'est-à-dire trois ans plus tôt que l'échéance de 2025 retenue par le précédent Gouvernement.

Le lancement du **programme national du très haut débit**, dont l'élaboration et le déploiement impliquent de manière soutenue la DATAR, comporte deux procédures distinctes :

– **un appel à projets pilote**, destiné à promouvoir les bonnes pratiques associant les collectivités territoriales et les opérateurs de télécommunication. Ainsi, 7 territoires ont été retenus sur 38 propositions : la communauté de communes Cœur de Maurienne (Savoie), le conseil général d'Auvergne et Issoire, le conseil général de Seine-et-Marne et Chevry-Cossigny, le conseil général de Lozère et Aumont-Aubrac, Sallanches (Haute-Savoie), Mareuille-sur-Lay (Vendée) et Saint-Lô (Manche). L'État a investi jusqu'à 500 000 euros par projet ;

– **un appel à manifestation d'intention d'investir (AMII)**, qui a pour vocation de permettre de connaître les projets des opérateurs, sur la base desquels les collectivités pourront déployer des réseaux publics. A l'issue de l'AMII, 6 opérateurs (France Télécom, SFR, Iliad, Covage, Alsatis et Ezyla) ont manifesté leur intention d'engager, d'ici cinq ans, le déploiement de réseaux sur plus de 3 400 communes regroupant, avec les 148 communes constituant les zones très denses, près de 57 % des foyers.

En 2011, toutes les régions, avec l'appui des chargés de mission placés auprès du préfet de région et de la DATAR, se sont engagées dans l'élaboration d'**un schéma de cohérence régional pour l'aménagement numérique (SCORAN)**. Quatre départements sur cinq font l'objet d'**un schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN)**.

A partir du mois d'août 2011, les préfets ont instauré des commissions consultatives régionales pour l'aménagement numérique des territoires (CCRANT), visant à officialiser le dialogue entre les collectivités territoriales et les opérateurs. Ces commissions analyseront les projets et proposeront, sous l'autorité du préfet, des arbitrages en cas de conflit sur un secteur.

Au 31 mars 2012, 5,4 millions de logements étaient éligibles au très haut débit, dont 4,4 millions par fibre optique jusqu'au bâtiment (FttB, pour *Fiber to the Building*) et 1,6 million par fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH, pour *Fiber to the Home*). A la même date, le nombre d'abonnements au très haut débit s'élevait à 715 000, dont 220 000 par FttH.

Pour financer la phase de lancement du programme national du très haut débit, **une enveloppe de 2 milliards d'euros** est prévue au sein du programme des investissements d'avenir, distribuée à travers trois guichets :

– le guichet « opérateurs », doté de 1 milliard d'euros destiné à financer des prêts longue durée pour les opérateurs, concerne la couverture des zones de densité moyenne. A la fin août 2012, aucun crédit n'avait encore été engagé sur ce guichet.

– le guichet « réseaux d'initiative publique », doté de 900 millions d'euros, concerne les projets d'aménagement numérique des collectivités territoriales complémentaire de ceux des opérateurs dans les zones peu denses. A la fin août 2012, un total de 267,2 millions d'euros avait été engagé pour soutenir 11 projets de RIP concernant 17 départements. D'autre part, 2,4 millions d'euros ont été engagés pour financer 6 projets pilotes.

– le guichet « satellite », doté de 100 millions d'euros, concerne le financement des projets de recherche-développement visant à favoriser l'émergence d'une nouvelle génération de satellites dédiés à l'accès très haut débit à internet, qui permettrait de boucler la couverture du territoire national. Une convention a été signée dans ce cadre avec le Centre national d'études spatiales (CNES). A la fin août 2012, 40 millions d'euros ont été engagés.

L'opérateur financier du programme national du très haut débit est le Fonds national pour la société numérique, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Cette enveloppe de départ de 2 milliards d'euros ne permettra de financer que les premières années du programme national du très haut débit, dont le coût total est évalué entre 25 et 35 milliards d'euros. **Votre rapporteur pour avis presse donc le Gouvernement de déterminer un financement pérenne pour le Fonds d'aménagement numérique des territoires, créé par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la fracture numérique, qui est appelé à prendre le relais pour les années suivantes. Pour l'instant, le faible taux de consommation des crédits, à peine plus de 300 millions d'euros sur un total de 2 milliards, montre que le dispositif actuel du PNTDH n'est pas à la hauteur des enjeux.**

## **V. LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS 2007-2013**

### ***A. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIER***

La nouvelle génération de contrats de plan État régions (CPER) pour la période 2007-2013 s'inscrit dans le cadre des orientations fixés par les Conseils européens de Lisbonne et de Göteborg en faveur de l'innovation et du développement durable, qui structurent également les programmes opérationnels européens sur la même période. Les champs d'action des CPER ont été resserrés autour de trois objectifs : la promotion de la compétitivité et de l'attractivité des territoires, la prise en compte de la dimension

environnementale du développement durable, la cohésion sociale et territoriale.

La programmation globale comporte **37 contrats** : 26 contrats régionaux et 11 contrats interrégionaux, dont 5 pour les massifs et 6 pour les bassins fluviaux.

Le montant total des crédits contractualisés s'élève à **29,5 milliards d'euros**, financé à hauteur de 15,4 milliards d'euros par les régions et 1,3 milliard d'euros par les autres collectivités signataires. La part de l'État s'élève à 12,7 milliards d'euros.

**Votre rapporteur pour avis souligne la nécessité de préparer sans plus tarder la génération suivante de CPER, afin qu'elle coïncide avec la nouvelle période de programmation 2014-2020 des fonds structurels européens.**

### Montants contractualisés des CPER 2007-2013

En millions d'euros

	Etat	Régions	Départements	Autre	Total
<b>Total CPER</b>	<b>12 025,1</b>	<b>14 854,3</b>	<b>810,6</b>	<b>175,6</b>	<b>27 865,6</b>
Alsace	341,5	257,3	121,2	122,2	842,2
Aquitaine	647,7	672,9			1 320,6
Auvergne	282,7	188,5			471,2
Bourgogne	277,1	350,8			627,9
Bretagne	594,3	494,2			1 088,5
Centre	359,8	385,4			745,2
Champagne-Ardenne	231,6	231,6			463,2
Corse	130,9	130,5			261,4
Franche-Comté	217,5	166,1	146,0	53,4	583,0
Île-de-France	2 067,3	3 451,7			5 519,0
Languedoc-Roussillon	495,9	814,3			1 310,2
Limousin	234,3	154,5			388,8
Lorraine	527,8	534,7	96,6		1 159,1
Midi-Pyrénées	522,9	598,0			1 120,9
Basse-Normandie	267,5	267,5			535,0
Haute-Normandie	431,1	425,7	210,0		1 066,8
Nord-Pas-de-Calais	747,6	1 797,9			2 545,5
PACA	840,4	828,0			1 668,4
Pays de la Loire	490,7	510,6			1 001,3
Picardie	322,3	326,3			648,6
Poitou-Charentes	376,5	282,3			658,8
Rhône-Alpes	920,0	1 475,8			2 395,8
Guadeloupe	163,8	115,4	47,8		327,0
Guyane	134,8	28,2	6,1		169,1
Martinique	141,0	191,3	66,8		399,1
Réunion	257,5	174,4	115,9		547,8
<b>Total CPIER</b>	<b>732,7</b>	<b>635,2</b>	<b>69,4</b>	<b>220,3</b>	<b>1 657,6</b>
Plan Loire	129,1	114,7		21,3	265,1
Plan Meuse	22,8	18,5	7,3		48,6
Plan Rhône	212,4	199,2		199,0	610,6
Plan Seine	71,6	48,5			120,1
Plan Garonne	75,8	31,5			107,3
Plan Vallée du Lot	19,0	11,0			30,0
CIM Alpes	61,7	67,5			129,2
CIM Jura	16,2	19,5	32,9		68,6
CIM Massif Central	61,2	61,2			122,4
CIM Pyrénées	41,9	41,9			83,8
CIM Vosges	20,0	21,5	29,0		70,5
<b>Total général</b>	<b>12 757,8</b>	<b>15 489,5</b>	<b>880,0</b>	<b>395,9</b>	<b>29 523,2</b>

Source : DATAR

Les participations de l'État et des conseils régionaux sont à peu près équivalentes, avec une participation plus faible des régions dans les DOM - hormis la Martinique - et dans certaines régions rurales ou fragiles telles l'Auvergne, le Limousin, le Poitou-Charentes et la Franche-Comté, manifestant ainsi un appui différencié de l'État en fonction des situations régionales.

## **B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT À LA SIXIÈME ANNÉE D'EXÉCUTION**

A la fin 2012, le taux d'avancement des CPER devrait atteindre 75,4 % pour les crédits de l'État, soit un taux inférieur à l'objectif théorique de 85,7 % pour six années d'exécution. Mais ce taux demeure nettement meilleur que celui de 66,5 % qui avait été observé à la fin de 2005 pour la génération des CPER 2000-2006.

Par thématique, 5 champs d'interventions représentent chacun plus de un milliard d'euros d'engagement de l'État :

– le **secteur des transports** est le volet le plus important des CPER, pour lesquels il représente plus de 25 % du montant global des financements de l'État. Par son poids relatif, il impacte fortement le taux d'avancement national des CPER. A la fin 2012, le taux d'avancement du volet transports de 87,4 % est très satisfaisant, grâce à la mobilisation des moyens exceptionnels de l'AFITF et à l'accélération en 2009 de plus de 211 millions d'euros du plan de relance ;

– le second secteur en volume est celui de l'**enseignement supérieur et de la recherche** (24 % du total). Après deux premières années très faibles, équivalentes à une année seulement de programmation, le plan de relance, avec plus de 145 millions d'euros en 2009, a permis d'atteindre un taux de 36 % à la fin de cette année. Mais les années 2011 et 2012 sont marquées à nouveau par un taux de délégation bien inférieur au rythme théorique, avec une annuité moyenne de 7 %, permettant d'atteindre tout juste 66 % à la fin 2012 ;

– l'**écologie** est le troisième champ d'intervention de l'État dans les CPER. Grâce à un rythme de délégations souvent proche de l'annuité théorique, l'écologie affiche un taux d'avancement à la fin 2012 de 78 % ;

– le **volet agriculture, pêche et forêt** présente un taux d'avancement à fin 2012 de 75 %, très légèrement inférieur au taux global d'exécution des CPER ;

– l'**aménagement du territoire** (9,7 % du total des crédits) avait bénéficié en 2009 d'une accélération de 25 millions d'euros au titre du plan de relance. En 2010 puis 2011, le rythme des délégations de crédits s'est maintenu à un niveau proche de l'annuité théorique, de respectivement 13 % et 12 %. Mais il devrait se ralentir sensiblement en 2012, à 9 %, pour atteindre en fin d'année un taux d'exécution de 67 %.

## ANNEXE I

### TRAVAUX EN COMMISSION

#### I. AUDITION DE LA MINISTRE

*Au cours de sa réunion du mardi 13 novembre 2012, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a auditionné Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.*

**M. Raymond Vall, président.** – C'est un grand plaisir de vous recevoir, madame la Ministre. Nous allons vous écouter avec d'autant plus d'attention que vous nous aviez mis l'eau à la bouche lors de votre première audition, au mois de juillet dernier.

**Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.** – Sans rompre avec les politiques antérieures, ce budget intermédiaire marque en faveur de l'égalité des territoires l'inflexion souhaitée par le président de la République. Après une période interventionniste, voire parfois autoritaire, a prévalu au cours des dix dernières années l'idée que l'aménagement du territoire se réduisait tantôt à la juxtaposition de politiques de compétitivité, tantôt à des mesures d'accompagnement ou d'adaptation. La concentration des moyens sur les territoires les plus performants a ainsi mis à mal notre cohésion nationale. Les travaux actuellement menés par des chercheurs, sous l'autorité d'Eloi Laurent, sur l'égalité des territoires montrent en effet que le rééquilibrage entre les régions s'accompagne d'une aggravation des inégalités au sein du territoire, voire d'une métropole : l'inégalité devient plus proche, moins supportable. Grâce à la politique de l'égalité des territoires, chacun d'entre eux participera pleinement à l'effort de redressement de notre pays. Pas de situation univoque, pas de solution unique, tel est l'état d'esprit du ministère de l'égalité des territoires.

Le budget 2013 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » s'inscrit dans cette ambition. Malgré l'impératif de réduction des dépenses publiques, ses 263 millions d'euros (-6,5 %) porteront une politique volontariste et de transition.

Une grande partie des dispositifs et politiques d'aménagement du territoire est maintenue en 2013, malgré des évolutions sur les objectifs et une réflexion plus globale sur une meilleure articulation entre les primes et autres zonages. Nous continuerons, par exemple, d'accompagner les villes qui ont souffert ces dernières années du retrait des implantations territoriales de l'armée, en engageant près de 13 millions d'euros pour abonder les contrats de site de défense et les plans locaux de redynamisation. La prime à l'aménagement du territoire est maintenue à hauteur de 40 millions d'euros, avant d'être réformée dès l'an prochain, dans une optique de structuration des territoires et de renforcement du tissu économique local.

Les pôles de compétitivité sont dotés de 6 millions d'euros. Comme l'a annoncé le Premier ministre lors du séminaire de compétitivité, leurs objectifs évolueront vers la recherche d'un effet d'entraînement maximal sur l'économie, et en particulier sur le tissu de PME locales. Cette évolution garantira une meilleure diffusion du développement économique sur les territoires. Cela n'a pas toujours été le cas : des études montrent en effet que si les pôles ont eu parfois un effet d'entraînement sur certaines entreprises, et particulièrement les grandes, leur impact sur les territoires environnants a été faible.

La politique des pôles d'excellence rurale engagée en 2009 ira également à son terme. Depuis 2009, 263 pôles ont été labellisés.

Une nouvelle étape de la contractualisation va s'ouvrir. Les contrats de plan État-régions (CPER) sont dotés de 119 millions d'euros de crédits en 2013. S'il importe de garantir une stabilité aux porteurs de projets et acteurs territoriaux, nous travaillons d'ores et déjà sur la contractualisation 2014-2020. Nous n'excluons pas de réfléchir sur la périodicité des contrats, voire même sur leur niveau, ni de développer les contrats de territoires, qui sont de bons outils de travail avec les collectivités locales pour le maillage des services publics. Nous avons également à réaliser un travail de mise en cohérence des nombreux zonages existants, des différents échelons de collectivités et de l'État, en particulier dans le domaine du développement économique.

Concernant les services publics, un bouquet adapté doit être offert à l'ensemble de nos concitoyens : si la réponse n'a pas à être identique sur l'ensemble du territoire français, il est nécessaire de conjuguer une présence physique de proximité, une meilleure coopération entre les prestataires, quel que soit le niveau de collectivité, et un recours mieux concerté au télé-service. Parce que la présence humaine est déterminante, 10 millions d'euros sont consacrés au financement des maisons de santé pluridisciplinaires. L'objectif est de créer 250 maisons de ce type d'ici 2015. Dix millions supplémentaires iront au déploiement d'une politique ambitieuse de rétablissement de l'accès aux services publics sur tous les territoires, pour tous les habitants. Nous nous appuyerons sur l'expérimentation « plus de services au public », menée dans 22 départements par la Datar en association avec les principaux opérateurs du service public.

La phase de transition nous aidera à optimiser notre budget grâce à une réflexion sur les changements en cours dans notre société. A cette fin, les crédits nécessaires aux missions de prospective et d'étude dévolues à la Datar sont pérennisés à hauteur de 3,5 millions d'euros. De même, la poursuite du programme Territoires 2040, qui vise à anticiper et mieux comprendre les dynamiques territoriales est garantie.

Deux échéances majeures attendent la Datar au cours de la période 2014-2020. La nouvelle génération de contrats régionaux et, sans doute, de contrats de territoire, se développera sur la base d'une définition des priorités partagée entre l'État et les collectivités ; elle pourrait nécessiter un travail

législatif. Quant à la négociation des fonds européens, la concertation menant à l'élaboration de l'accord de partenariat devrait être lancée d'ici peu.

L'hypothèse d'un commissariat général à l'égalité des territoires que la commission Wahl teste en ce moment auprès des élus, des associations et des acteurs économiques, vise à repenser, trente ans après le début de la décentralisation, les liens entre l'État et les collectivités territoriales. L'État doit garantir son rôle de mutualisation et d'animation, tout en se situant dans une relation d'égalité avec les collectivités territoriales.

Tel est l'état d'esprit qui a présidé à l'établissement de ce budget 2013 : il s'agit de réévaluer nos outils sans brusquerie, d'agir pour nos territoires et de prévenir les évolutions à venir.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis** (mission « Politique des territoires »). – La politique d'aménagement du territoire est au cœur des préoccupations du Sénat. Cette politique déborde le strict cadre de la mission budgétaire politique des territoires qui demeure modeste : elle gagnerait à être rassemblée dans une mission globale, incluant notamment les crédits de la mission logement.

Premier constat : les crédits d'engagement et de paiement sont en baisse d'environ 10 %. Vous qualifiez ce budget d'intermédiaire, mais n'annoncez rien de nouveau : ce n'était peut-être pas si mal avant....

**M. Charles Revet.** – Il faut le dire !

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Lors de votre audition du 10 juillet dernier, vous déploriez que la politique d'aménagement du territoire soit dépourvue d'objectif clair, parlant même d'abandon et de relégation. On aurait pu penser que passant aux actes, vous nous annonceriez une véritable révolution, et qu'enfin la politique d'égalité des territoires sortirait de l'ombre. Apparemment, ce n'est pas si facile.

Les autorisations d'engagement du FNADT (Fonds nationale d'aménagement et de développement du territoire) baissent de 6 %. Avez-vous l'intention de conserver cet instrument et, sinon, que lui substituerez-vous ?

L'État est muet quant à l'avenir des CPER. Seront-ils prorogés de deux années supplémentaires ?

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui facilite l'installation des entreprises étrangères dans les territoires, a connu des succès encourageants en 2011 : 700 investissements réalisés pour 28 000 emplois sauvegardés. La baisse des crédits ne risque-t-elle pas d'affecter ces résultats ?

Comment comptez-vous accélérer le déploiement des 2 milliards d'euros prévus pour l'économie numérique au titre du grand emprunt ? A ce jour, seulement 267 millions ont été engagés.

Les communautés de communes rurales reçoivent 19 euros par habitant, contre 105 euros pour les communautés urbaines. Ce différentiel est-il conforme à votre vision de la justice et de l'égalité ?

Enfin, pourquoi avoir créé une commission pour la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires et une mission de réflexion sur l'égalité des territoires ? Clemenceau disait que pour enterrer un projet, rien n'égale une commission. Ne vaudrait-il pas mieux innover ?

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – Si j'avais bouleversé en quelques semaines une politique lourde d'implication pour les territoires, vous auriez pu légitimement m'accuser de jouer les apprenties sorcières.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Je n'ai pas dit ça.

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – Nous n'atteindrons la nouvelle frontière de l'égalité des territoires que dans le calme et le dialogue. Voilà pourquoi j'ai souhaité la mise en place de ces deux commissions. Travaillant avec les meilleurs spécialistes, la commission d'Eloi Laurent objectivera d'ici fin janvier les inégalités et évaluera les moyens à mettre en œuvre. L'égalité des territoires, que ressentent de façon intuitive de nombreux élus locaux, rencontre en effet les préoccupations d'urbanistes, de géographes, d'économistes et de sociologues. Leur travail nous fournira les mots, les chiffres et les cartes dont nous avons besoin.

Quant au commissariat général, la Datar fêtera ses cinquante ans en février. Si elle avait été très rapidement transformée en DIACT, elle est tout aussi précipitamment revenue à son ancien statut. La rapidité ne dispense pas de méthode.... Que nous soyons amenés à nous retrouver dans quelques jours pour débattre une nouvelle fois de la loi de modernisation du foncier public et de la révision de la loi SRU prouve que le temps a aussi ses vertus. C'est pourquoi il ne m'a pas semblé opportun de chambouler l'intégralité des financements.

Ce budget s'accompagne d'une réflexion et je vous donne rendez-vous l'année prochaine : les choses auront évolué. J'entends en revanche votre proposition de rassembler autrement les crédits, cela fera partie de notre réflexion.

Il n'est pas question *a priori* de rallonger les actuels CPER, dont le taux de réalisation moyen atteindra 80 % fin 2013, ce qui est plutôt satisfaisant. Une nouvelle génération doit voir le jour pour la période 2014-2020.

La deuxième génération des pôles d'excellence rurale (PER) sera financée : nous avons 20 millions par an jusqu'en 2015.

Un cadre budgétaire contraint est douloureux, mais votre chiffre concernant le FNADT me semble excessif.

Enfin, nous demandons à l'AFII, dont les interventions ont été relativement concentrées, de déployer son action sur un plus grand nombre de régions.

**M. Hervé Maurey.** – Vous nous aviez effectivement mis l'eau à la bouche en juillet. Vous établissiez un constat sévère sur la politique d'aménagement du territoire. Je partageais en grande partie cette analyse, notamment sur son manque d'ambition, d'où ma déception devant ce budget

qui déploie les mêmes outils avec moins de crédits. Comment faire mieux sans imagination ni nouveaux outils ?

Autre déception : vous n'avez pas eu un mot pour l'économie numérique, pas même en réponse à une question du rapporteur. C'est dire à quel point ce sujet pourtant essentiel pour l'aménagement du territoire semble absent de vos préoccupations. Il n'est toujours pas question de mettre un euro dans le Fonds d'aménagement numérique du territoire et les amendements déposés en ce sens à l'Assemblée nationale ont été rejetés par la majorité avec des avis défavorables du gouvernement. J'ai bien peur que dans ce domaine, malgré les objectifs ambitieux du président de la République, ce gouvernement ne soit pas plus volontaire que le précédent.

Les maisons de santé auront des crédits supplémentaires : très bien, mais elles ne sont pas la panacée. A quoi sert-il d'élever des murs si l'on manque de médecins ? Le groupe de travail présidé par Jean-Luc Fichet et dont je suis rapporteur, recherche des solutions à ce problème crucial en matière d'aménagement du territoire. Peut-être attendez-vous nos conclusions ?

Enfin, quelles seront les missions du futur Commissariat général à l'égalité des territoires ? S'agit-il de la Datar sous un autre nom ou d'un instrument plus pertinent aux missions différentes ?

**M. Michel Teston.** – D'après le bleu budgétaire, assurer le développement équilibré et solidaire des territoires suppose d'éviter la fracture numérique et de favoriser le déploiement des réseaux. La présentation du programme 112 indique que la Datar doit y contribuer. Nous savons tous qu'il faut revoir le programme national très haut débit, et que la ministre Fleur Pellerin mène une réflexion. Dans ces conditions, le délégué interministériel pourrait-il venir exposer à notre commission les orientations de la Datar sur un sujet auquel le Sénat travaille depuis des années ?

**M. Jean Bizet.** – A quand un lissage du différentiel entre les dotations des zones rurales et des zones urbaines ?

Vous avez souhaité, dans le cadre des Scot, qu'il n'y ait pas d'étalement urbain. *Quid* de la surdensité urbaine, qu'il faudrait quand même revoir ?

**M. Marcel Deneux.** – Vous avez tenu des propos sévères sur les pôles de compétitivité. Celui auquel j'appartiens, qui compte deux cents adhérents, s'en est ému. Pourquoi ces critiques ? Quel est votre programme ?

**Mme Odette Herviaux.** – J'aurais aimé que M. Pointerau nous fasse part de ses récriminations il y a quelques années... Est-il possible de disposer d'un rapport faisant le bilan des pôles d'excellence rurale ?

**M. Alain Le Vern.** – Les CPER sont à leur plus mauvais taux de réalisation : en ayant signé trois, je parle en connaissance de cause. Mal ficelés, souvent surdimensionnés en termes de grande infrastructure, ils ont en outre subi la crise. Vous avez demandé aux préfets de réaliser les diagnostics territoriaux dans le cadre de l'élaboration des programmes européens 2014-

2020. Il me semble sage de ne pas prolonger les contrats actuels et de repartir sur une base plus solide de 2014 à 2020. Les régions qui se verront confier la cession des fonds européens pourront ainsi procéder par addition des fonds européens et non par substitution comme dans la séquence précédente. Il faut bâtir des contrats sur ce qu'il est possible de réaliser. Le précédent président de la République avait promis 25 milliards d'euros pour le numérique. Là aussi, nous avons besoin d'un discours de vérité et de faisabilité, et les nouveaux contrats peuvent y contribuer.

**M. Ronan Dantec.** – Ne soyons pas déçus alors que la ministre nous annonce que nous allons prendre le temps de travailler ensemble. Ma seule question est : comment ?

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – Je vous propose d'ores et déjà une réunion avec Thierry Wahl, qui préside la commission pour la création du Commissariat général à l'égalité des territoires. Il vous présentera ses premiers travaux et entendra vos attentes concernant la politique d'égalité des territoires.

**M. Raymond Vall, président.** – Merci, nous y sommes sensibles.

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – Différents scénarios sont envisageables pour le haut débit. Parmi les missions possibles du Commissariat général à l'égalité des territoires, on peut imaginer qu'il détienne un outil pour piloter le déploiement des réseaux, en appui des collectivités locales qui en sont les initiatrices. S'il ne s'agissait que de rebaptiser la Datar, ce serait déjà fait ! Une mission interministérielle a été lancée avec Fleur Pellerin ; elle prendra des décisions en février. La question est en effet déterminante pour l'égalité des territoires : comme je l'ai dit hier à l'intention de l'European Mountain ICT Forum, l'absence de desserte en haut débit pourrait aggraver la fracture territoriale. A l'inverse, la redéfinition des installations constitue un outil majeur pour l'aménagement du territoire. L'installation du très haut débit favoriserait une modification des usages : c'est pourquoi, pour aller au delà de la question des opérateurs et de la fibre, j'ai décidé de confier une mission sur les usages à Claudy Lebreton.

Enfin, je suis favorable à un grand débat sur la péréquation. J'entends, dans d'autres enceintes, des élus urbains expliquer que les collectivités demandant une plus grande mutualisation sont celles qui ont la pression fiscale la plus faible : je les inviterais volontiers à participer à des états généraux sur la péréquation. Que tout le monde prenne place autour de la table pour que le débat ait lieu.

**M. Charles Revet.** – Avec des chiffres.

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – J'en ai parlé hier soir avec le Premier ministre.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – La péréquation verticale aussi !

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – Les deux sont liées.

Enfin, je ne suis pas systématiquement critique sur les pôles de compétitivité : ils ont rempli une partie de leurs missions, de manière différenciée. Ce qui est certain, c'est que la diffusion sur les territoires, le relais attendu avec les PME, a fait défaut. C'est à cette capacité de diffusion que nous devons travailler.

Une analyse des PER est en cours : je vous informerai des résultats de nos travaux.

Monsieur Maurey, je me réjouis que vous ayez l'eau à la bouche, car nous sommes en cuisine, et les plats les meilleurs sont ceux qui ont longuement mijoté. Je me ferai un plaisir de vous inviter à une dégustation.

Le débat sur la péréquation nous fournira l'occasion d'évoquer la nouvelle frontière de l'égalité. La politique d'aménagement du territoire a jusqu'alors été prise entre deux tendances contradictoires, l'accélération de la décentralisation d'une part, et une politique autoritaire, très centralisatrice, principielle, de l'autre.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – On est passé d'une logique de guichet à une politique de projets.

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – La politique de projets favorise les territoires les plus dynamiques.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Pas les pôles d'excellence rurale !

**Mme Cécile Duflot, ministre.** – Nous en débattons avec Thierry Wahl et sa commission.



## II. EXAMEN DU RAPPORT

*Au cours de sa séance du mardi 27 novembre 2012, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « politique des territoires » de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » du projet de loi de finances pour 2013.*

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Le Gouvernement a fait le choix de placer l'aménagement du territoire sous le signe de l'égalité, comme en fait foi le nouvel intitulé du ministère chargé de cette politique. La ministre Cécile Duflot, dès sa première audition devant notre commission, le 10 juillet dernier, nous a fait part de grandes ambitions en la matière. Mais je constate que, plus de quatre mois après, le Gouvernement se donne encore le temps de la réflexion.

Une commission a été installée par la ministre au début du mois de septembre 2012, présidée par Thierry Wahl, inspecteur des finances, afin de définir les contours d'un futur « Commissariat général à l'égalité des territoires ». Cette commission a déjà produit un rapport d'étape, encore très succinct, et ne rendra son rapport définitif qu'au début de l'année 2013. Nous auditionnerons Monsieur Wahl prochainement, cela nous permettra, je l'espère, d'en savoir un peu plus.

Parallèlement, la ministre a confié à Eloi Laurent, économiste à l'OFCE, la responsabilité de conduire une mission de réflexion sur l'égalité des territoires en France aujourd'hui. Cette mission, à laquelle participent trente-deux experts, doit tenter de cerner ce que signifie une politique publique d'égalité des territoires à l'âge de la transition écologique et énergétique, et s'interroger sur la politique d'aménagement à mettre en œuvre à travers la notion de « justice territoriale ». Dans l'attente du résultat de cette double réflexion, les crédits de la mission « Politique des territoires » ont été présentés par la ministre lors de sa deuxième audition par notre commission, le 13 novembre dernier, comme un budget « de transition ». Ces crédits s'inscrivent en effet dans la continuité des politiques conduites par le Gouvernement précédent, qui ont fait la preuve de leur pertinence et de leur efficacité, même si tout n'était pas parfait.

Alors que la mission « Politique des territoires » évoluait de manière contrastée entre 2011 et 2012, puisqu'elle diminuait de 4,6 % en autorisations d'engagement, mais augmentait de 5,9 % en crédits de paiement, son évolution apparaît plus fortement orientée à la baisse pour 2013 par rapport à 2012. En effet, elle devrait diminuer de 8 % en autorisations d'engagement, pour s'établir à 336,4 millions d'euros, et de 4 % en crédits de paiement, pour s'établir à 321,9 millions d'euros.

Ces mouvements de crédits s'expliquent principalement par l'évolution de la dotation du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui représente plus de 87 % des autorisations d'engagement de la mission, et qui diminue de 7 % ; et de la

dotation du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » qui diminue de 13 % en autorisations d'engagement, mais ne représentant qu'à peine 13 % du total de la mission.

Les évolutions sont plus contrastées en crédits de paiement, puisque la dotation du programme 112 diminue de 20 % pour 2013, tandis que celle du programme 162 augmente de 14 %, en raison d'une montée en charge des paiements au titre du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires » représentent, comme les années précédentes, un montant supérieur aux crédits budgétaires, avec un total estimé à 440 millions d'euros pour 2013. Elles progressent de 5 millions d'euros par rapport à l'exercice 2012. De même, le document de politique transversale sur l'effort budgétaire en faveur de l'aménagement du territoire montre que les crédits mobilisés vont bien au-delà de ceux de la seule mission « Politique des territoires ». En tout, c'est un montant de plus de 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement qui est inscrit pour 2013 et réparti dans 31 programmes relevant de 16 missions budgétaires différentes. Il y a un éparpillement de ces moyens budgétaires.

Bien que présentés en réduction, les crédits de la mission « Politique des territoires » permettent néanmoins la poursuite des politiques engagées.

Ainsi, le dispositif de la prime d'aménagement du territoire (PAT) est reconduit. Sur la période 2009-2011, un total de 108,4 millions d'euros a été attribué à des entreprises au titre de la PAT, permettant de créer ou de sauvegarder 31 840 emplois, soit un montant moyen d'aide de 3 400 euros par emploi. Pour 2013, la dotation consacrée à la PAT s'élève à 40 millions d'euros en autorisations d'engagement, et à 34 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans son rapport public annuel 2012, la Cour des Comptes a émis des critiques sévères à l'encontre de la PAT, qu'elle considère comme « une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée ». Pour ma part, j'estime que la PAT peut quand-même faire la différence dans la négociation finale pour l'implantation d'un investissement, et qu'il serait dommageable de se priver d'un instrument auquel recourent les autres pays européens. La Cour des comptes préconise notamment de raccourcir les délais de versement de la prime.

Une autre politique qui ne devrait pas être remise en cause est celle des pôles de compétitivité. Depuis leur lancement en 2005, 71 pôles ont été labellisés. Une évaluation de la deuxième phase des pôles de compétitivité a été réalisée entre décembre 2011 et juin 2012 par un consortium de cabinets d'audit, sous le pilotage conjoint de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et de la DATAR. Les recommandations de ce rapport d'évaluation sont les suivantes : il convient de reconduire la politique des pôles de compétitivité ; de réaffirmer la compétitivité comme objectif principal ; de consolider le rôle du fonds unique interministériel (FUI) et d'assurer une plus grande robustesse financière des pôles. Sur la base de ces conclusions, le Gouvernement a ouvert une phase de concertation avec les

principaux acteurs publics et privés concernés. J'estime nécessaire d'engager une nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité, qui impliquerait davantage les collectivités concernées, régions, départements et communautés de communes, mais également les sous-traitants, qui se sentent mis à l'écart par les grands groupes. Une autre amélioration consisterait à mieux accompagner la mise sur le marché des produits élaborés au sein des pôles de compétitivité.

La politique des pôles de compétitivité est articulée avec celle des grappes d'entreprises. Alors que les pôles ont un positionnement axé sur la recherche-développement et l'innovation technologique, les grappes d'entreprises se positionnent sur des actions plus proches du marché. Un total de 126 grappes d'entreprises a été sélectionné à l'issue de deux appels à projets. Pour 2013, un montant de 4 millions d'euros est prévu afin de solder les engagements pris au titre des grappes d'entreprises. La DATAR et la Caisse des Dépôts et Consignations ont lancé en avril 2012 un appel d'offres pour l'animation nationale du dispositif, au terme duquel a été retenue la candidature de France Clusters. Je souligne l'importance d'une animation bien conduite au niveau national, pour faire prospérer un dispositif tel que celui des grappes d'entreprises.

Une enveloppe de 235 millions d'euros a par ailleurs été reconduite pour le financement des pôles d'excellence rurale (PER) de deuxième génération, dont 159 millions d'euros intégrés dans un fonds ministériel mutualisé (FMM). Le niveau global des aides apportées par l'État et l'Union européenne a été augmenté, avec un montant moyen de 890 000 euros par PER pour la deuxième génération, au lieu de 620 000 euros pour la première. Ce qui crée un effet levier très important. Le cahier des charges de l'appel à projets précise les modalités d'évaluation de la deuxième génération de PER, avec la mise en place d'indicateurs de suivi et de réalisation, le solde des subventions n'étant versé que lorsque les indicateurs sont renseignés dans l'application de gestion PRESAGE. Les rapports d'évaluation seront élaborés et mis en ligne par chaque porteur de projet PER à l'horizon 2015, ce qui permettra à la DATAR de produire une synthèse qualitative de ces évaluations. Sans préjuger des résultats de cette évaluation, je me déclare tout à fait confiant dans l'efficacité des PER pour la dynamisation des espaces ruraux.

Je me suis également intéressé à l'exécution des contrats de plan État-régions (CPER), qui abordent la dernière année de leur période de programmation 2007-2013. La programmation globale comporte 37 contrats : 26 contrats régionaux et 11 contrats interrégionaux, dont 5 pour les massifs montagneux et 6 pour les bassins fluviaux. Le montant total des crédits contractualisés s'élève à 29,5 milliards d'euros, financé à hauteur de 15,4 milliards par les régions et 1,3 milliard par les autres collectivités signataires. La part de l'État s'élève à 12,7 milliards. A la fin 2012, le taux d'avancement des CPER devrait atteindre 75,4 % pour les crédits de l'État, soit un taux inférieur à l'objectif théorique de 85,7 % pour six années d'exécution. Mais ce taux demeure nettement meilleur que celui de 66,5 % qui avait été observé à la fin de 2005 pour la génération des CPER 2000-2006.

Les crédits de la mission continuent de financer certaines politiques indispensables à l'attractivité des territoires ruraux. En ce qui concerne l'offre de soins en milieu rural, un programme national de financement porte sur 250 maisons de santé pluriprofessionnelles pour la période 2010-2013. En 2011, 80 projets ont été financés, 110 devraient l'être en 2012 et l'objectif total devrait être atteint en 2013. Ces établissements sont très majoritairement implantés en milieu rural, pour 82 % d'entre eux. En 2011, le montant total d'investissement s'est élevé à 106,2 millions d'euros, répartis de la manière suivante : État 26 %, fonds européens 8 %, collectivités territoriales 20 %, autofinancement – c'est-à-dire emprunt et loyers des professionnels – 46 %.

En tant que membre du groupe de travail relatif à la présence médicale sur l'ensemble du territoire mis en place par notre commission, je considère que ces maisons de santé pluriprofessionnelles ne sont qu'une solution partielle au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale. Des mesures plus directives pour l'installation des médecins en milieu rural seront sans doute nécessaires. Nous en discuterons dans les prochaines semaines.

La deuxième composante de la mission « Politique des territoires » est le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE). Créé en 2006, il s'agit de la mise en œuvre d'actions caractérisées par un enjeu territorial majeur, par l'intervention d'une pluralité de programmes et par la nécessité d'une rapidité d'action de l'État. La gestion du PITE est confiée au ministère de l'intérieur, la supervision de chaque action inscrite dans le programme relevant d'un ministère référent. La fongibilité des crédits au sein de cette enveloppe unique permet aux préfets de régions de disposer d'une réelle souplesse, et de s'adapter rapidement aux priorités et à l'évolution de chaque projet.

La première action du PITE est consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, à laquelle seront affectés en 2013 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI) en Corse est l'action qui bénéficie de la majeure partie des financements du PITE, avec 22,2 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2013. Je constate toutefois qu'alors que la loi de 2002 relative à la Corse prévoit que le PEI est financé à 70 % par l'État et à 30 % par les collectivités, les plus petites d'entre elles ont souvent des difficultés à apporter leur quote-part du financement des projets et manquent d'ingénierie.

La troisième action du PITE est consacrée au plan de sauvegarde du Marais Poitevin, auquel sont affectés 4,8 millions d'euros. La quatrième et dernière action du PITE est constituée par le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, auquel sont alloués 2,9 millions d'euros.

J'estime qu'il serait opportun que le PITE accueille de nouvelles actions dans les prochaines années, parmi lesquelles les crédits d'intervention du Grand Paris, pour lesquels la fongibilité serait souhaitable, ainsi que le plan

de dynamisation de la filière bois en Auvergne, Limousin et Bourgogne, qui présente une dimension interrégionale.

Dans un contexte où la persistance de la crise économique soumet nombre de territoires à rude épreuve, ce n'est pas tant le montant global des crédits qui importe, que la qualité des actions menées et l'effet levier qu'elles procurent pour un aménagement du territoire fondé sur une logique de projets plutôt que sur une logique de « guichet ». Tout en donnant acte au Gouvernement de sa volonté de repenser l'aménagement du territoire, je considère que tout n'est certainement pas à réinventer en la matière. Des outils comme la prime d'aménagement du territoire, les pôles de compétitivité, les grappes d'entreprises, les pôles d'excellence rurale, ont fait la preuve de leur efficacité. C'est pourquoi j'estime opportun, dans le futur, une certaine stabilité des dispositifs existants. La volonté de tout « détricoter » ne doit pas primer sur la prise en compte réaliste et pragmatique de ce qui fonctionne bien.

Je m'en remets à la sagesse de notre commission sur les crédits de la mission « Politique des territoires » mais, personnellement, je m'abstiendrai de les voter.

**M. Pierre Camani.** – L'objectif de cette mission budgétaire est de soutenir le développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré. Trois grands principes doivent réorienter nos projets sur les territoires : solidarité, développement durable et équilibre. Le gouvernement s'y emploie. Si les inégalités se réduisent entre les régions, les inégalités infrarégionales progressent fortement.

Comme le rapporteur l'a souligné, la mission « Politique des territoires » est d'un montant modeste. Mais le document de politique transversale montre que le total des crédits contribuant à l'aménagement du territoire est supérieur à 5 milliards d'euros. A l'avenir, peut-être pourrions-nous envisager le regroupement de cette mission avec les crédits du logement et de la ville ? L'impératif de maîtrise des dépenses explique la baisse relative de 8 % des autorisations d'engagement et de 4 % des crédits de paiement, qui ne devrait toutefois pas affaiblir les politiques mises en œuvre, mais permettre de financer au plus juste les actions déjà engagées.

La ministre a parlé d'un budget « de transition », afin de donner une année au législateur pour organiser la nécessaire réorientation souhaitable de la politique d'aménagement du territoire, même si la volonté n'est pas de tout « détricoter », mais de donner davantage de cohérence et d'efficacité. Les pôles de compétitivité, les grappes d'entreprises, les pôles d'excellence rurale auraient dû servir le dynamisme de l'ensemble des territoires, ruraux en particuliers. Mais nous savons que la logique d'appels à projets favorise les régions déjà avantagées et dotées d'une bonne capacité d'ingénierie.

La réforme des contrats de plan État-régions est également indispensable. La ministre s'est engagée à travailler sur une nouvelle génération de CPER. Nous attendons avec intérêt les conclusions des travaux qui ont été lancés, afin de pouvoir tirer les leçons des erreurs commises en matière d'aménagement du territoire et disposer d'outils plus adaptés. La PAT

a été jugée peu efficace par la Cour des Comptes, et sa réforme est programmée.

La mission sur le très haut débit mise en place par le gouvernement doit ouvrir de nouvelles perspectives pour un aménagement du territoire équilibré. Nous espérons que le fonds d'aménagement numérique du territoire va enfin trouver une source d'alimentation pérenne. L'État doit être dans ce domaine stratège et péréquateur.

L'évaluation des sept types de zonages existants par la DATAR permettra d'en mesurer l'efficacité. Il faut être attentif aux risques de saupoudrage. Le plan santé de Marisol Touraine devra s'articuler avec le plan des 250 maisons de santé pluriprofessionnelles, de manière complémentaire. Nous devons également nous interroger pour le budget de 2014 sur un renouveau du PITE, dont deux des quatre actions touchent à leur terme.

Le groupe socialiste est favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires », qui permettront un aménagement du territoire équilibré, durable et dynamique.

**M. Hervé Maurey.** – J'observe que le budget de la politique des territoires qui nous est présenté pour 2013 finance les mêmes outils qu'auparavant, mais avec moins de crédits. On ne peut pas être franchement contre. Mais je suis quand-même déçu, après avoir entendu les déclarations de la ministre en juillet dernier, qui déplorait le manque d'ambition des politiques passées d'aménagement du territoire. Or, ce budget ne traduit pas de plus grandes ambitions.

En particulier, il ne comporte rien sur l'aménagement numérique du territoire. A ce propos, j'ai présenté à nouveau hier, par voie d'amendement au projet de loi de finances, ma proposition pour alimenter le fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT). Des sénateurs du groupe socialiste avaient déposé un amendement similaire. Le gouvernement nous a répondu qu'il fallait attendre, et se donner encore le temps de la réflexion. Les sénateurs socialistes ont retiré leur amendement, et le mien a été rejeté. Pourtant, en tant qu'élus de terrain, nous savons bien qu'il y a une grande urgence à agir dans ce domaine.

En ce qui concerne les maisons de santé pluriprofessionnelles, il s'agit d'un outil qui peut avoir son utilité si les médecins y participent dès l'origine, mais qui n'est pas la panacée. Le groupe de travail sur la présence médicale sur l'ensemble du territoire, dont je suis le rapporteur, rendra ses conclusions à la fin du mois de janvier ou au début du mois de février. Et, contrairement à la ministre chargée des affaires sociales et de la santé, nous ne nous interdisons rien par principe.

Pour revenir au budget, le groupe UDI s'abstiendra sur les crédits de la mission politique des territoires.

**M. Ronan Dantec.** – Le rapporteur a justifié son abstention positive par la continuité d'un certain nombre de dispositifs. Je m'étonne qu'il ne soit pas davantage favorable à la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires. Nous allons entrer dans un monde d'une bien plus grande

complexité, qui mettra au défi les capacités d'intervention de l'État sur les territoires. Les ruptures d'égalité que l'on observe à l'intérieur des territoires appellent une politique de contractualisation à des niveaux très diversifiés.

Par ailleurs, j'aimerais savoir plus précisément où en sont le plan pour la qualité des eaux en Bretagne et le plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique. Le groupe EELV votera pour ce budget.

**M. Alain Houpert.** – Je confirme que les petites collectivités territoriales de Corse ne parviennent pas à apporter leur contribution au PEI. C'est d'ailleurs un problème général dans toutes les zones d'hyper-ruralité : même avec un taux de contribution réduit à 20 %, les communes n'arrivent pas à suivre. On le voit, notamment, pour les travaux d'adduction d'eau et d'assainissement. Jusqu'en 2007, le FEOGA contribuait à leur financement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, où ces dépenses ne sont plus éligibles au FEADER. Pour la nouvelle période de programmation 2014-2020, nous devons demander à ce que l'Union européenne remette l'eau et l'assainissement dans le champ d'intervention des fonds structurels. L'Europe ne peut se contenter d'être prescriptrice de normes, mais doit aussi financer les investissements que celles-ci rendent nécessaires.

**M. Michel Teston.** – Je ferai trois remarques. Premièrement, si la dotation de la mission « Politique des territoires » n'est effectivement pas très importante, il convient de se reporter au document de politique transversale, qui fait apparaître un total de crédits de 5,4 milliards d'euros. Deuxièmement, j'estime, comme Ronan Dantec, que mieux vaut un vaste commissariat général à l'égalité des territoires, plutôt qu'une DATAR aux missions restreintes. Il serait temps que les recommandations de celle-ci soient enfin suivies d'effets. Je me souviens, notamment, d'une étude de la DATAR en 2003 consacrée aux territoires enclavés, parmi lesquels le Sud Ardèche, le Gers, le Cantal, et bien d'autres encore. Rien ne s'est passé depuis. Pourtant, si l'on veut une véritable égalité des territoires, il faudrait donner la priorité à ces territoires enclavés. Troisièmement, je suis certain qu'il faudra apporter des modifications significatives au plan national du très haut débit (PNTHD). Une mission a été lancée le 9 novembre dernier par les trois ministères concernés, qui devrait rendre ses conclusions à la mi décembre. Puis un séminaire gouvernemental se tiendra au mois de février 2013. Le lancement du PNTHD revu et corrigé aura donc lieu au printemps prochain. Si l'on veut faire preuve de volontarisme, encore faut-il en discuter avec tous les acteurs concernés.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Notre rapporteur a évoqué l'éventualité d'une intégration des crédits du Grand Paris dans le PITE, alors qu'ils me semblaient inscrits jusqu'à présent dans la mission « Ville ». Par ailleurs, le grand débat autour du commissariat général à l'égalité des territoires relève du serpent de mer. Je me demande si ce n'est pas l'intitulé du ministère qui provoque ce débat, mais je ne crois pas que passer de la notion d'aménagement du territoire à celle d'égalité des territoires soit forcément un progrès en soi. Si l'État a une légitimité en matière d'aménagement du territoire, c'est justement pour agir de manière totalement inégalitaire, en

donnant plus à certains territoires. Peut-être faudrait-il s'arrêter à la notion d'équité.

**Mme Odette Herviaux.** – En ce qui concerne la politique de la qualité des eaux en Bretagne et de la lutte contre les algues vertes, faut-il regarder le verre à moitié vide ou le verre à moitié plein ? Cette politique s'appuie sur des projets de territoires : certains d'entre eux ont été validés, d'autres rejetés. Par endroits, il faudrait viser zéro apport nouveau de nitrates, tant les résurgences sont importantes. Il est difficile de faire déjà un bilan. Les dépôts d'algues vertes ont été moins importants cette année, mais on ne sait pas si c'est un résultat de la politique suivie ou un effet des aléas climatiques.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Pierre Camani s'est montré soucieux de solidarité et d'égalité entre les territoires. Il faudrait alors parler aussi de la dotation générale de fonctionnement, et notamment de sa part attribuée aux intercommunalités qui, une fois rapportée au nombre d'habitants, varie de un à cinq. Il a souligné qu'il ne souhaitait pas le « détricotage » des politiques passées : je ne peux qu'être d'accord avec lui. Hervé Maurey a rejoint mon analyse en estimant que ce budget recourt aux mêmes outils qu'auparavant, avec moins de crédits. En ce qui concerne les propositions que fera le groupe de travail dont il est rapporteur, il faudra tenir compte des souhaits des médecins. Ronan Dantec a voulu me convaincre de l'intérêt d'un Commissariat général à l'égalité des territoires. C'est une question de sémantique. La DATAR voit diminuer ses moyens, et une appellation nouvelle n'y changera rien. Je répondrai à Michel Teston que les crédits de la politique transversale d'aménagement du territoire sont, certes, nettement plus importants que ceux de la mission « Politique des territoires », mais qu'ils diminuent également. Je précise à Vincent Capo-Canellas que l'idée d'inscrire dans le PITE les crédits du Grand Paris est une proposition faite par le préfet de la région Île-de-France.

**M. Raymond Vall, président.** – Je voudrais souligner l'importance des liens de coopération entre les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale. Ces derniers sont souvent de vraies réussites, mais risquent de végéter. Le Gers, par exemple, compte treize PER et cinq pôles de compétitivité, mais il n'y a pas de liens entre eux. C'est dommage. Des synergies sont à trouver. Nous attendons avec grand intérêt le rapport du groupe de travail sur la présence médicale sur l'ensemble du territoire. J'estime que cela a été une erreur de laisser les élus locaux se débrouiller pour la mise en place des maisons de santé pluriprofessionnelles, au risque de se retrouver avec des bâtiments vides. On a laissé les élus exercer des compétences qui ne sont pas les leurs, face à des professionnels de santé qui n'ont trop souvent considéré que leurs intérêts personnels. Il y avait pourtant une opportunité de coupler ces maisons de santé avec des hôpitaux ruraux.

*La commission émet un avis favorable aux crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2013.*

## ANNEXE II

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 20 novembre 2012

– *Ministère de l'Intérieur* : **MM. Julien Charles**, sous directeur de l'administration territoriale et **Jean-Baptiste Mouton**, chargé de mission pour le programme interventions territoriales de État.

– *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)* : **M. Patrick Crézé**, adjoint au délégué général.