

N° 161

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

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 2014, 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, Mme Marie-Françoise Gaouyer, M. Francis Grignon, Mme Odette Herviaux, MM. Benoît Huré, Daniel Laurent, Mme Hélène Masson-Maret, MM. Jean-François Mayet, Stéphane Mazars, Robert Navarro, Charles Revet, Roland Ries, Yves Rome, Henri Tandonnet, André Vairetto, Paul Vergès.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n° 20) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS	7
I. UN BUDGET DE CONTINUITÉ	7
A. LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT : RUPTURE AFFICHÉE ET CONTINUITÉ EN PRATIQUE.....	7
B. UNE BAISSSE ACCENTUÉE DES CRÉDITS	8
C. UN MONTANT DE DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEUR À CELUI DES CRÉDITS	9
II. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	10
A. UN EFFORT PROCHE DE SIX MILLIARDS D'EUROS.....	10
B. LES PRINCIPAUX AXES D'INTERVENTION.....	10
III. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	13
A. LES MOYENS DE LA DATAR	14
B. LE FNADT.....	16
C. LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	16
IV. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	18
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	20
D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE	21
V. LE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	23
DEUXIÈME PARTIE : POLITIQUES PARTICULIÈRES	24
I. L'ACTION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX	24
A. LA CONTRIBUTION DE L'AFII À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	24
B. LES FLUX D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE.....	25

C. VERS LA FUSION AVEC UBIFRANCE : UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?.....	26
II. LES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE LOCALE	27
A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN DISPOSITIF PARVENU À MATURITÉ.....	27
B. LES GRAPPES D'ENTREPRISES : UN DISPOSITIF CONDAMNÉ ?	29
C. UN NOUVEAU DISPOSITIF : LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE.....	29
III. LES POLITIQUES D'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX	30
A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE : UN SUCCÈS CONFIRMÉ	30
B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE : LE ZONAGE EN QUESTION.....	32
C. LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS : VERS UN PASSAGE À LA VITESSE SUPÉRIEURE.....	33
D. LES MAISONS DE SANTÉ : UNE RÉPONSE À LA DÉSSERTIFICATION MÉDICALE.....	34
IV. L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE	35
A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE	36
B. LE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT.....	37
V. DES CONTRATS DE PROJETS AUX CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS	39
A. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIER DES CONTRATS DE PROJETS.....	39
B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT À LA SEPTIÈME ANNÉE D'EXÉCUTION.....	40
C. LA PRÉPARATION DES CONTRATS DE PLAN 2014-2020	41
TRAVAUX EN COMMISSION	43
I. AUDITION DE LA MINISTRE	43
II. EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61

Mesdames, Messieurs,

En passant commande de rapports de réflexion sur la notion d'égalité des territoires ainsi que sur les structures administratives en charge de la politique d'aménagement du territoire, le Gouvernement avait affiché l'an dernier l'ambition de renouveler de fond en comble ce pan de l'action publique de l'Etat.

Dans les faits, votre rapporteur pour avis se félicite que le Gouvernement n'ait finalement pas renoncé à des outils qui ont fait la preuve de leur efficacité, tels que la prime d'aménagement du territoire, les pôles de compétitivité, ou les pôles d'excellence rurale. Le « détricotage » annoncé de l'aménagement du territoire n'a pas eu lieu, et toutes les politiques menées auparavant ont conservé leur place.

Toutefois, les crédits de la mission « Politique des territoires » participeront en 2014 à l'effort général de rigueur budgétaire, avec une baisse marquée en autorisations d'engagement, comme en crédits de paiement. Certes, en matière d'aménagement du territoire, 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 projet plutôt que sur une logique de « guichet ».

Néanmoins, craignant que l'érosion continue des dotations de la mission « Politique des territoires » finisse par affecter même les dispositifs les mieux éprouvés, votre rapporteur pour avis a préféré s'abstenir lors du vote en commission sur les crédits de cette mission.

*

* *

Lors de sa réunion du 19 novembre 2013, 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 2014.

PREMIÈRE PARTIE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS

I. UN BUDGET DE CONTINUITÉ

A. LES ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT : RUPTURE AFFICHÉE ET CONTINUITÉ EN PRATIQUE

Lors de son audition devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le 5 novembre 2013 (dont le compte-rendu figure en annexe du présent rapport), Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement a réaffirmé les grandes ambitions qu'elle avait affichées dès sa nomination. Selon elle, alors que les *« inégalités entre régions se sont résorbées au fil du temps ; on constate en revanche une augmentation des inégalités infrarégionales. »* Elle a estimé qu'il fallait agir pour redynamiser les territoires ruraux et périurbains, considérant *« que la France ne peut se réduire à quelques métropoles locomotives entourées de terrains de relégation ou récréatifs, qui n'auraient pas vocation à s'appuyer sur leur propres capacités de développement. Bien au contraire, les espaces ruraux sont des laboratoires d'expérimentation et d'innovation dont la France ne peut se priver »*. La ministre a également souligné que *« l'aménagement du territoire, sur le moyen et le long terme, doit viser à réparer les territoires meurtris et mettre fin aux inégalités infrarégionales. Ensemble, les différentes collectivités et l'Etat doivent mener une politique partagée, à la hauteur de l'enjeu, qui touche à l'essence du pacte républicain. »*

Ainsi énoncés de manière générale, votre rapporteur pour avis ne peut qu'être d'accord avec ces objectifs ambitieux. Il relève, toutefois, que ceux-ci disposent pour s'inscrire dans l'action de l'État de moyens en réduction dans le projet de budget 2014.

La seule mesure vraiment nouvelle annoncée par la ministre est purement organisationnelle : il s'agit de la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), décidée à l'été 2013 par la fusion du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV), de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), et de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Le CGET doit être mis en place à la fin du premier trimestre 2014. **Votre rapporteur pour avis souhaite évidemment le succès de cette nouvelle structure, tout en relevant qu'elle ne constitue finalement que le plus récent épisode de la longue « errance administrative » de la DATAR au cours des dernières décennies.**

Pour le reste, la ministre de l'égalité des territoires a surtout annoncé des mesures s'inscrivant finalement dans une grande continuité avec l'action des gouvernements précédents : reprise des engagements en

faveur des pôles d'excellence rurale (PER) ; maintien de la prime d'aménagement du territoire à son niveau actuel ; soutien aux pôles de compétitivité qui, selon elle, « ont fait leurs preuves » après avoir été tant décriés par certains ; mise en route de la nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions pour la période 2014-2020, à l'issue d'une année de transition.

Votre rapporteur pour avis observe que, au-delà de la volonté de rupture initialement affichée, l'action du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire s'inscrit dans la continuité des politiques conduites par la majorité précédente, qui ont fait la preuve de leur pertinence et de leur efficacité.

B. UNE BAISSÉ ACCENTUÉE DES CRÉDITS

Alors que la mission « Politique des territoires » était présentée l'an dernier en diminution, par rapport à 2012, de 8 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement, son évolution apparaît de nouveau orientée à la baisse pour 2014 par rapport à 2013, puisqu'elle diminue de 6,8 % en autorisations d'engagement et de 8 % en crédits de paiement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

Programme budgétaire	(en millions d'euros)			
	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2013	2014	2013	2014
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	262,3	245,8	279,8	257
162 - Interventions territoriales de l'État	41,2	37,1	41,1	38,3
Total	303,5	282,9	320,9	295,3
Variation 2013/2014		-6,8%		-8,0%

Source : projet de loi de finances pour 2014

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 près de 87 % des autorisations d'engagement de la mission, et diminue de 6,3 %, la dotation du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » diminuant de 9,9 % en autorisations d'engagement, mais ne représentant qu'un peu plus de 13 % du total de la mission.

L'évolution est plus marquée en crédits de paiement pour la dotation du programme 112, qui diminue de 8,1 % pour 2014, mais elle est atténuée pour celle du programme 162, qui diminue de 6,8 %.

Le tableau ci-après rappelle les plafonds prévus pour la mission par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

**PLAFONDS DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »
POUR LA PÉRIODE 2013-2015**

	<i>(en millions d'euros)</i>					
	2013	2014	PLF 2014	Ecart constaté LPFP 2014 / PLF 2014	2015	Evolution 2013/2015
Crédits de paiements (hors contribution de l'Etat au CAS pensions)	319	309	294	-15	299	-6%
<i>Source : projet de loi de finances pour 2014</i>						

On constate que les montants de crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 2014 se situent au-dessous de la trajectoire prévue pour les plafonds de la mission par la programmation triennale.

C. UN MONTANT DE DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEUR À CELUI DES CRÉDITS

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 480 millions d'euros pour 2014.

Elles progressent de 5,2 % par rapport à l'exercice 2013, pour lequel leur total est estimé à 456 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis note que les dépenses fiscales relatives à la Corse représentent un montant de 330 millions d'euros, soit 68 % 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 utilisés en Corse, dont le coût est estimé à 255 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 110 millions d'euros pour 2014.

Sur les 24 dépenses fiscales différentes rattachées à cette mission, 15 ont un coût inférieur à 5 millions d'euros ou non chiffrable.

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 PROCHE DE SIX 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 5,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement qui est inscrit pour 2014 et réparti dans 32 programmes relevant de 15 missions budgétaires différentes.

Les blocs les plus importants, en volume d'autorisations d'engagement, sont ceux relatifs à l'agriculture et à la forêt (1,326 milliard d'euros), à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi (183 millions d'euros), à la création (373,3 millions d'euros), aux conditions de vie outre-mer (761,8 millions d'euros), à l'emploi outre-mer (1,156 milliard d'euros), aux concours financiers de l'État aux communes (709,3 millions d'euros), et à la politique de la ville (419,9 millions d'euros).

La tendance générale est à la baisse : le total des autorisations d'engagement est passé de 6,088 milliards d'euros en 2012 à 5,807 milliards d'euros pour 2014, soit une diminution de 4,8 % 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 : 1) concilier activités économiques et préservation des milieux ; 2) favoriser l'attractivité des territoires ruraux ; 3) soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires ; 4) mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur

du développement durable ; 5) développer la part des modes de transports alternatifs à la route dans le déplacement des personnes et le transport des marchandises ; 6) 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 : 7) accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale ; 8) promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires ; 9) optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale en outre-mer ; 10) encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand ; 11) réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports ; 12) promouvoir les projets de développement local ; 13) améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier ; 14) limiter l'exposition aux risques technologiques et naturels majeurs ; 15) 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

	Exécution 2012	PLF 2014	Evolution en %
Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires	1 213 636 890	1 005 828 389	-17,1%
Enseignement technique agricole	61 334 065	36 055 050	-41,2%
Enseignement supérieur et recherche agricoles	1 882 359	2 800 000	48,7%
Forêt	338 112 846	320 872 851	-5,1%
Création	325 132 807	373 369 695	14,8%
Patrimoines	32 493 029	17 826 159	-45,1%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	58 180 000	66 020 000	13,5%
Lien entre la Nation et son armée	213 694	20 000	
Soutien de la politique de défense	56 641 443	42 183 759	-25,5%
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	189 896 876	245 871 550	29,5%
Interventions territoriales de l'Etat	60 469 101	57 012 547	-5,7%
Paysages, eau et biodiversité	31 380 000	51 150 000	63,0%
Prévention des risques	45 238 996	65 270 000	44,3%
Energie, climat et après-mines	1 935 742	70 000	-96,4%
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 030 000	2 800 000	-7,6%
Infrastructures et services de transports	25 065 969	18 500 000	-26,2%
Accès et retour à l'emploi	716 101	4 000 000	458,6%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	153 525 375	183 020 432	19,2%
Développement des entreprises et du tourisme	31 410 627	7 250 000	-76,9%
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	128 187 031	113 525 597	-11,4%
Formations supérieures et recherche universitaire	150 750 000	0	-100,0%
Vie étudiante	19 668 264	0	-100,0%
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	36 987 000	27 889 000	-24,6%
Conditions de vie outre-mer	815 475 755	713 755 603	-12,5%
Emploi outre-mer	1 104 056 682	1 156 249 559	4,7%
Concours spécifiques et administration	6 608 007	12 063 214	82,6%
Concours financiers aux communes et groupements de communes (DETR, DDU)	636 222 724	709 317 377	11,5%
Politique de la ville	452 385 299	419 974 221	-7,2%
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	1 055 159	1 015 000	-3,8%
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	86 000	0	-100,0%
Sport	26 230 572	13 649 892	-48,0%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	36 069 242	93 922 845	160,4%
TOTAL	6 088 369 719	5 807 282 740	-4,6%

Source : document de politique transversale - PLF 2014

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

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit l'inscription dans le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de 245,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 257 millions d'euros en crédits de paiement. Ce programme réunit 86,9 % 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 »

	<i>(en millions d'euros)</i>					
	LFI 2013		PLF 2014		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Attractivité économique et compétitivité des territoires	103,8	114,2	111,2	107,9	7,1%	-5,5%
Développement solidaire et équilibré des territoires	133	140,1	110,5	124,9	-16,9%	-10,8%
Instruments de pilotage et d'études	25,5	25,5	24,2	24,2	-5,1%	-5,1%
Total	262,3	279,8	245,9	257	-6,3%	-8,1%

Source : projet de loi de finances pour 2014

L'**action 1** « Attractivité économique et compétitivité des territoires » regroupe 45,2 % des crédits du programme.

Relèvent notamment de cette action la politique des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises, l'accompagnement économique territorial des restructuration du ministère de la Défense, les aides aux entreprises via la prime d'aménagement du territoire, la subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et le soutien à certaines grandes opérations d'aménagement ou d'urbanisme (projet Euroméditerranée de la métropole marseillaise, rénovation urbanistique du littoral en Languedoc-Roussillon).

Les crédits afférents augmentent de 7,1 % en autorisations d'engagement, passant de 103,8 millions en 2013 à 111,2 millions d'euros pour 2014, mais diminuent de 5,5 % en crédits de paiement, passant de 114,2 millions à 107,9 millions d'euros.

L'**action 2** « Développement solidaire et équilibré des territoires » concentre 44,9 % des crédits du programme.

Relèvent notamment de cette action la mise en œuvre des pôles d'excellence rurale, l'amélioration de l'égalité d'accès des usagers aux services publics, l'amélioration de l'accès à l'offre de soins grâce aux

maisons de santé, 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, développement durable des massifs montagneux).

Les autorisations d'engagement sont en diminution de 16,9 % pour cette action, passant de 133 millions d'euros en 2013 à 110,5 millions d'euros pour 2014, tandis que les crédits de paiement baissent de 10,8 %, passant de 140,1 millions à 124,9 millions d'euros.

L'**action 4** « Instruments de pilotage et d'études » (il n'y a plus d'action 3), qui représente 9,8 % 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 développe une activité d'étude prospective et d'analyse destinée à éclairer les choix du gouvernement et des décideurs publics en matière de stratégie territoriale et de politiques d'aménagement du territoire. Elle assure le secrétariat de l'Observatoire des territoires, qui constitue un centre de ressources, d'analyse et de diffusion des informations et des données relatives aux dynamiques et aux inégalités territoriales. L'Observatoire permet l'harmonisation des méthodes d'observation et d'analyse, ainsi que la mutualisation des connaissances entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La DATAR anime plusieurs groupes de prospective afin de déceler les dynamiques territoriales à l'œuvre et de mieux anticiper les évolutions nécessaires des politiques publiques. Elle mène aussi une action d'évaluation des politiques de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, notamment celles concernant les contrats de projets Etat-régions, les pôles d'excellence rurale et les pôles de compétitivité.

Les crédits sont en diminution de 5,5 % pour cette action, passant de 25,5 millions d'euros en 2013 à 24,2 millions d'euros pour 2014, 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 2013 de la DATAR est de 134 équivalents temps plein travaillés (ETPT), 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, en 2013, 31 agents (28 de catégorie A, 2 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 2014, le plafond d'emplois de la DATAR est réduit à 133 ETPT, après la suppression d'un emploi au titre de la réduction transversale des effectifs de la fonction publique.

Ces 133 ETPT seront répartis de la manière suivante :

- 69 agents titulaires, dont 26 de catégorie A, 12 de catégorie B et 31 de catégorie C ;

- 64 agents non titulaires, dont 59 de catégorie A et 5 de catégorie B.

Par ailleurs, le nombre d'agents mis à disposition de la DATAR prévu pour l'année 2014 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 80 % 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 2010-2014

												<i>(en millions d'euros)</i>	
	LFI 2010		LFI 2011		LFI 2012		LFI 2013		PLF 2014		Variation 2013-2014		
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Partie contractualisée													
CPER	167,9	160,5	120,1	149,1	121,9	139,3	119	123,4	118	121,9	-0,8%	-1,2%	
FNADT non contractualisé	118,4	126,6	129,5	89,8	101,7	107,5	84,8	103,8	71,8	85,1	-15,3%	-18,0%	
Total FNADT	286,3	287,1	249,6	238,9	223,6	246,8	203,8	227,2	189,8	207	-6,9%	-8,9%	
<i>Source : DATAR</i>													

Comme en 2013, l'effort de redressement des comptes publics porte pour l'exercice 2014 essentiellement sur la partie non contractualisée du FNADT, qui diminue de 15,3 % en autorisations d'engagement et de 18 % en crédits de paiement.

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 sauvé, 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 sauvé, avec un taux d'aide de 25 % à 60 % en fonction du programme.

La PAT est donc une aide qui a 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.

Pour 2014, la dotation consacrée à la PAT s'élève à 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement, et à 33,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit des montants identiques à ceux de 2013.

Dans son rapport public annuel de 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 néanmoins 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. Ce mécanisme de solidarité nationale vient en aide aux territoires structurellement fragiles ou victimes de sinistres économiques.

Le dispositif pourra être reconduit à l'identique au cours du premier semestre 2014, la Commission européenne prolongeant de six mois le cadre réglementaire applicable aux aides à finalité régionale, qui arrivait initialement à échéance le 31 décembre 2013. Au-delà, les décrets régissant la PAT devront être révisés, en fonction des évolutions que connaîtront les règles européennes.

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.

EVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 ENTRE 2012 ET 2014

	<i>(en millions d'euros)</i>							
	LFI 2012		LFI 2013		PLF 2014		Variation 2013-2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 Eau et agriculture en Bretagne	10,7	9,2	11,4	9,9	7,4	7,2	-35,1%	-27,3%
Action 4 PEI Corse	28,5	18,7	22,2	23,2	22,2	23,2	0,0%	0,0%
Action 6 Marais poitevin	4,7	5,1	4,8	5,1	4,8	5,1	0,0%	0,0%
Action 8 Plan chlordercône en Martinique et Guadeloupe	2,9	2,9	2,9	2,9	2,7	2,7	-6,9%	-6,9%
Total	46,8	35,9	41,3	41,1	37,1	38,2	-10,2%	-7,1%

Source : projet de loi de finances pour 2014

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 pour 2014 des montants de 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit des baisses respectivement de 35,1 % et 27,3 % par rapport à 2013. Cette baisse est due au retard pris dans la mise en œuvre du plan algues vertes, qui a entraîné un décalage dans l'échéancier de paiement.

Pour 2014, les priorités de cette action s'organiseront autour de trois axes :

- En premier lieu, l'accent sera mis sur la lutte contre les algues vertes. Le **plan « algues vertes »**, annoncé en février 2010, couvre la période 2011-2015. Il comporte un volet sanitaire, relatif à la protection des populations qui sont en contact avec les algues, un volet curatif déterminant les modalités de ramassage et de traitement des algues, et un volet préventif. Ce dernier volet se traduit par l'élaboration de chartes de territoires dans les huit baies qui font face à une prolifération importante d'algues vertes (Concarneau, Douarnenez, Guisseny, l'Horn-Guillec, Locquirec, St Michel, St Brieuc et la Fresnaye). Ces chartes ont pour objectif d'allier un développement économique des territoires et de faibles fuites en azote dans l'environnement. L'ensemble des chartes ayant été validé, la phase de mise en œuvre des plans a débuté. Ce premier axe d'intervention représente plus de la moitié des crédits engagés pour l'action 2.

- En deuxième lieu, des actions relatives à l'évaluation de la situation environnementale et à la prise de décisions réglementaires correctives seront menées. Il s'agit de suivre la qualité de l'eau dans les zones particulièrement sensibles aux pollutions et de renforcer les contrôles des exploitations prévus par la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et par le plan « nitrates » dans les huit baies concernées par le plan de lutte contre les algues vertes.

- En troisième lieu, des efforts seront engagés pour l'amélioration de l'évaluation des résultats, le développement des retours d'expérience et le renforcement du pilotage à long terme. Cette priorité inclut notamment le projet « communication coquillages » (COMCOQ), qui consiste dans un plan de gestion des risques de pollution des zones où se pratique la pêche à pied. Ce projet, lancé en 2013, a été mis en œuvre notamment dans la baie de Quiberon et pourrait être étendu en 2014 à d'autres territoires.

Cette action du PITE a permis de réaliser des progrès importants : en 2012, 3,3 % seulement des stations de mesure dépassaient la limite de 50mg/l en nitrates, contre 15 % en 2010 et 30 % en 1990. Toutefois, en ce qui concerne les baies visées par le plan « algues vertes », les objectifs de réduction de la concentration de nitrates n'étaient encore atteints qu'à hauteur de 20 % en 2012.

B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a créé un programme exceptionnel d'investissement (PEI) « *pour aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et*

pour résorber son déficit en équipements collectifs et services collectifs ». Ce programme s'étend sur une durée de quinze ans.

Le PEI bénéficiera en 2014 au titre du programme 162 de 22,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 23,2 millions d'euros en crédits de paiement. S'y ajoutent des fonds de concours de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 25 millions d'euros en crédits de paiement. D'autres programmes y contribuent également. Ces crédits sont stables par rapport à 2013.

La troisième convention d'application du PEI, couvrant la période 2014-2016, a été signée le 4 juin 2013. Elle porte sur un montant de 536 millions d'euros, montant qui sera susceptible d'être ajusté pour respecter l'enveloppe globale du programme fixée à 1,94 milliard d'euros.

Pour 2014, les priorités du programme s'organisent autour de trois axes :

- Le premier axe porte sur la mise à niveau des équipements collectifs et des réseaux, avec une attention particulière sur la lutte contre les inondations, l'assainissement et l'approvisionnement en eau potable. Il s'attachera également au développement du très haut débit. Ce premier axe représente près de la moitié des crédits globaux engagés pour l'année 2014.

- Le deuxième axe concerne le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire. En 2014, la mise aux normes et la sécurisation des infrastructures indispensables au fonctionnement des aéroports et à la restructuration des villes de Bastia et d'Ajaccio seront poursuivies.

- Le troisième axe vise à résorber les déficits en services collectifs. Plus particulièrement, l'Université de Corte sera accompagnée dans son développement et les structures d'enseignement secondaire seront modernisées. Le réseau d'infrastructures pour le spectacle vivant sera également achevé.

Les fonds de concours rattachés au PITE correspondent à des crédits de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France. Ils contribueront aux investissements routiers, ferroviaires et portuaires.

Le rythme de réalisation du PIE est considéré comme satisfaisant, le taux de réalisation étant de 69 % en 2011.

C. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN

Ce plan poursuit quatre objectifs : 1) améliorer la gestion de la ressource en eau ; 2) favoriser une agriculture conforme aux enjeux

environnementaux du marais ; 3) préserver les milieux naturels ; 4) valoriser de façon durable le territoire et le patrimoine du marais, par la mise en œuvre du plan de restauration des marais mouillés et l'opération « Grand site de France ».

Cette action bénéficie en 2014 au titre du programme 162 de 4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5,1 millions d'euros en crédit de paiement. Ces dotations sont stables par rapport à 2013.

L'Établissement public du marais poitevin, créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, assure la surveillance et la régulation des niveaux d'eau en concertation avec les acteurs locaux. Il prend en charge une partie du plan gouvernemental et reçoit à ce titre une subvention du programme 162.

Pour 2014, les priorités s'organiseront autour de trois axes :

- en premier lieu, un effort particulier sera mené sur la préservation de la biodiversité par l'établissement public du marais poitevin ;

- en deuxième lieu, la construction de réserves de substitution sera poursuivie ;

- en troisième lieu, le financement du PITE s'orientera vers des interventions foncières à visée conservatoire et l'élaboration de contrats territoriaux « milieu aquatique » pour atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau.

Ce plan a permis certaines avancées. Les surfaces en prairies se sont stabilisées entre 35 600 et 36 500 hectares sur la période 2009-2012. De plus, en 2012, 91 % des prairies sont protégées par une contractualisation.

D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE

Le chlordécone est un pesticide utilisé jusqu'en 1993 en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon noir dans les plantations de bananiers, qui a occasionné une pollution importante des sols et des eaux.

Un premier plan couvrant la période 2008-2010 a permis la mise en œuvre du programme Jardins Familiaux (JAFA). Un deuxième plan, pour la période 2011-2013, a étendu le programme à la surveillance de la contamination des milieux aquatiques. La reconduction du plan pour la période 2014-2016 est actuellement à l'étude. Ce plan est porté par le ministère de la santé, qui le pilote, par le ministère de l'écologie et par le ministère de l'agriculture.

Le plan chlordécone bénéficiera en 2014, au titre du programme 162, de 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une baisse de 6,9 % par rapport à 2013. Cette baisse correspond à l'effort de maîtrise des dépenses publiques et était anticipée dans le budget triennal.

Pour 2014, les crédits engagés s'organiseront autour de quatre priorités :

- la première priorité concerne l'approfondissement de la connaissance de l'état de l'environnement et le développement de technologies de remédiation à la pollution ;

- la deuxième priorité s'intéresse à la surveillance de la santé des populations et l'amélioration de la connaissance des impacts sur la santé. En particulier, l'étude Kannari, pilotée par l'Anses et l'InVS, vise à évaluer l'exposition au chlordécone par voie alimentaire des populations de Guadeloupe et de Martinique. Le PITE a participé au financement de cette étude à hauteur de 1,196 million d'euro en 2011 et 2012, sur une enveloppe globale de 2,444 millions d'euros. Sa phase de terrain est en cours, et les résultats seront publiés début 2015 ;

- la troisième priorité porte sur la réduction de l'exposition des populations, la garantie d'une production alimentaire locale de qualité et le soutien aux producteurs. Concernant la surveillance des denrées alimentaires, un effort accru sera fait sur les produits d'origine végétale et animale dans les phases de production et de mise sur le marché. En Guadeloupe, des travaux seront menés sur les produits des pêches afin d'évaluer l'efficacité des zones d'interdiction de la pêche mises en place par l'arrêté du 26 juin 2013. Concernant l'autoconsommation des produits, l'IFREMER et l'Université Antilles Guyane tenteront d'affiner la connaissance de la contamination des espèces halieutiques ;

- la quatrième priorité est relative à la gestion des milieux contaminés et à l'information des populations. En Guadeloupe, la carte de contamination potentielle des sols par le chlordécone, disponible depuis 2012, devrait être actualisée en 2014. De plus, la « charte patrimoniale pour une stratégie territoriale de développement durable de la qualité de vie en Martinique dans le contexte de pollution par le chlordécone » devrait être mise en œuvre en 2014, grâce à un financement du PITE.

Comme l'an dernier, le Gouvernement réfléchit toujours à inscrire une nouvelle action dans le PITE, qui concernerait le plan de dynamisation de la filière bois en Auvergne, Limousin et Bourgogne. Votre rapporteur pour avis admet que cette action présente une dimension interrégionale forte, mais relève qu'elle doit encore trouver une articulation avec le plan lancé au niveau national pour l'ensemble de la filière bois, tandis que bien d'autres régions que les trois citées ci-dessus seraient concernées.

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

Depuis l'an dernier, 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 2014.

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 2014, comme en 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 2014, comme en 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 par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, 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 ».

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE À L'AFII ENTRE 2010 ET 2014

Programmes	<i>(en millions d'euros)</i>					
	Réalisation 2010	Réalisation 2011	Réalisation 2012	LFI 2013	PLF 2014	Ecart 2010-2014
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	7,6	7,4	6,7	6,7	6,6	-13,2%
134 Développement des entreprises et de l'emploi	16,2	16,8	14,3	14,1	13,9	-14,2%
TOTAL	23,8	24,2	21	20,8	20,5	-13,9%

Source : AFII

La baisse des dotations de l'État à l'AFII pour 2014 s'inscrit dans une tendance de long terme. Ainsi, selon la programmation triennale, entre 2010 et 2015, les crédits alloués à l'AFII devraient diminuer de 17 %. La baisse de 11,3 % observée sur la période 2010-2012 ne semble pas avoir affecté les résultats de l'agence sur cette période. Néanmoins, les gains de productivité risquent de trouver leurs limites.

Le **contrat d'objectifs et de performance** de l'AFII pour la période 2012-2014 lui définit **quatre missions** :

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

- la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles ;

- 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 ;

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

En plus de ses missions, l'AFII doit respecter **deux priorités spécifiques** :

- la promotion des pôles de compétitivité et des zones d'aide à finalité régionale (AFR) ;

- le soutien aux zones en mutations économiques, avec le suivi de 15 sites prioritaires (15 segments prioritaires en 2012, qui ont été élargis en 2013) et de 9 sites militaires en cours de restructuration.

L'objectif fixé à l'AFII est de faire aboutir chaque année 300 projets d'investissements étrangers en France, en permettant la création ou la sauvegarde de 12 000 à 14 000 emplois par an.

En 2012, l'Agence comptait 148 emplois équivalent temps plein, qui se répartissaient entre son siège à Paris et ses 22 bureaux à l'étranger.

Pour cette première année de mise en place du nouveau contrat d'objectifs, le niveau d'activité a été élevé :

- 5 444 entretiens d'affaires ont été menés avec des entreprises étrangères ;

- 1 147 projets ont été détectés pour un objectif de 1 000 ;

- 374 projets ont abouti, soit la deuxième meilleure performance de l'Agence depuis sa création, qui a largement dépassé l'objectif fixé dans le contrat d'objectifs de 300 projets aboutis par an.

Votre rapporteur pour avis constate que l'AFII paraît être en mesure d'atteindre les objectifs fixés par le contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2014. Néanmoins, du fait de la diminution des dotations allouées par l'État, elle ne devrait pas pouvoir maintenir ses performances des années 2010-2012, durant lesquelles 365 projets en moyenne avaient abouti et 13 500 emplois avaient été créés ou conservés chaque année.

B. LES FLUX D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

En 2012, selon les chiffres de la CNUCED, le montant des investissements directs étrangers s'est élevé à 25 milliards de dollars, ce qui fait de la France la quatorzième destination mondiale et la cinquième destination européenne. Ce flux est en baisse de 34 % par rapport à 2011.

Selon le rapport annuel 2012 de l'AFII, 693 projets ont été annoncés en 2012, contre 698 en 2011, soit une baisse de 0,7 %. Ces investissements ont permis de créer ou de conserver 25 908 emplois.

Concernant les pays d'origine de ces investissements, l'Europe et l'Amérique du Nord représentent plus des trois quarts des projets, avec une part respective de 58 % et 26 % du nombre total de projets. L'Asie n'est à l'origine que de 12 % des projets. Cette répartition géographique est stable par rapport à 2011.

Le nombre d'emplois induits par ces projets est en baisse depuis 2006, où il avait atteint un record en s'établissant à 39 998. Cela s'explique en partie par la diminution de la taille moyenne des projets : le nombre moyen d'emplois créés ou sauvegardés par projet est passé de 60 en 2006 à 37 en 2012.

Des différences fortes existent entre les régions d'accueil. Six régions concentrent 71% des projets investissements générés en 2012 : Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Alsace et Nord-Pas de Calais. Ces six régions comptabilisent 69 % des emplois créés ou sauvegardés. L'Ile-de-France représente à elle seule 29 % du nombre total de projets et 20 % des emplois. Pour lutter contre cette polarisation, l'AFII promeut la diversité des territoires auprès des entreprises étrangères. En particulier, elle contribue à l'implantation d'activités dans les zones prioritaires, à travers la mobilisation des aides à finalité régionale AFR. En 2012, un quart des emplois induits par les projets d'investissements étrangers sont situés dans les zones AFR. Symétriquement, l'Agence communique de manière transparente et égalitaire à l'ensemble des régions les projets détectés, ce qui permet à tous les territoires de manifester leur intérêt.

C. VERS LA FUSION AVEC UBIFRANCE : UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?

Le rapport Bentejac-Desponts, remis le 26 juin 2013 à la ministre du commerce extérieur, propose de fusionner l'AFII et Ubifrance, l'agence française pour le développement international des entreprises, afin de donner naissance à l'agence France International. Cette nouvelle entité devrait rassembler, à terme, l'ensemble des opérateurs positionnés à l'export, qu'ils soient généralistes comme les équipes internationales des chambres de commerce et d'industrie, ou spécialisés dans un secteur comme la Sopexa.

La création de France International aurait un double objectif : la rationalisation des moyens et la simplification de la vie des entreprises. Elle permettrait également la création de synergies. Ainsi, selon le ministère du commerce extérieur, la forte présence à l'international d'Ubifrance enrichirait le réseau de l'AFII.

Le rapprochement entre l'AFII et Ubifrance a été décidé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique le 17 juillet 2013. Une mission de préfiguration a été lancée au début du mois d'octobre, pour évaluer les conséquences d'un tel rapprochement.

Votre rapporteur pour avis estime que la prospection d'investisseurs étrangers pour la France et l'accompagnement d'entreprises françaises à l'étranger sont deux métiers bien différents. Alors que d'importantes réticences à l'égard de ce projet se manifestent déjà au sein d'Ubifrance comme de l'AFII, il craint que les synergies recherchées ne se concrétisent guère, et que la fusion annoncée ne soit qu'un prétexte pour réaliser davantage d'économies, au risque de détruire des compétences existantes.

II. LES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE LOCALE

A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ : UN DISPOSITIF PARVENU À MATURITÉ

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 milliard 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.

L'an dernier, votre rapporteur pour avis appelait de ses vœux 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.

Après avoir consulté les présidents des conseils régionaux, le Gouvernement a lancé cette nouvelle phase 2013-2018, qui s'organise autour des **quatre orientations** suivantes :

- priorité à la transformation des résultats des projets de recherche-développement coopératifs en produits, procédés et services innovants mis sur le marché ;

- renforcement de l'accompagnement des PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI) au sein des pôles de compétitivité ;

- maintien d'un soutien financier de l'Etat, tant pour le financement des projets de recherche-développement que pour le fonctionnement des pôles ;

- établissement d'un contrat de performance pour les pôles dont le label a été renouvelé à l'issue de l'évaluation conduite en 2012, signé par l'Etat, les régions et les autres collectivités territoriales financeurs.

La gouvernance de la politique des pôles de compétitivité sera modernisée, avec la création de **deux nouvelles instances** :

- un **comité de pilotage**, instance opérationnelle de gestion de cette politique entre les représentants de l'Etat et ceux des régions ;

- un **comité d'orientation** associant des personnalités qualifiées, chargé d'anticiper les évolutions de cette politique et de faire des recommandations.

Le soutien financier apporté par l'Etat aux pôles de compétitivité est évalué à 450 millions d'euros sur trois ans, répartis entre 15 % pour le financement de la gouvernance des pôles et 85 % pour le financement des projets par le fonds uniques interministériel.

B. LES GRAPPES D'ENTREPRISES : UN DISPOSITIF CONDAMNÉ ?

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. **Votre rapporteur pour avis relève qu'aucun crédit n'est prévu à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2014. Faut-il en déduire que le dispositif des grappes d'entreprises est condamné, sinon à disparaître, du moins à subsister sans l'appui financier de l'Etat ?**

C. UN NOUVEAU DISPOSITIF : LES PÔLES TERRITORIAUX DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE

Le Gouvernement a lancé à la mi-juillet 2013 un appel à projets pour le développement de **pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)**. Cette nouvelle catégorie de pôles est présentée comme le groupement sur un territoire « *d'entreprises de l'économie sociale et solidaire qui s'associent à d'autres entreprises, et le cas échéant à des collectivités locales, des centres de recherche et des organismes de formation, pour mettre en œuvre une stratégie commune et pérenne de mutualisation au service de projets économiques socialement innovants et porteurs d'un développement local durable* ». **Le point important pour la constitution d'un PTCE semble donc être la participation d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.**

Les PTCE concernent de nombreux secteurs et filières : insertion par l'activité économique (paysage, bâtiment, recyclage,...), services aux personnes (crèches, animation périscolaire, épicerie sociale, accueil de nouveaux habitants, logements passerelles,...), activités culturelles et créatives, développement d'énergies renouvelables, agriculture biologique et circuits courts alimentaires, etc.

Cet appel à projet est financé pour 2014 à hauteur de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement inscrites dans le programme 112. Le montant total du soutien financier de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations, sur trois ans, sera de **30 000 euros au minimum et de 300 000 euros au maximum par PTCE sélectionné**. De plus, le taux de financement de l'Etat ne pourra pas dépasser 50 % des coûts éligibles.

Votre rapporteur pour avis relève que le Gouvernement, bien que dénigrant la logique de concurrence, recourt néanmoins à une procédure d'appel à projets pour la mise en place de ce nouveau dispositif dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Or, il va de soi que tous les candidats ne pourront être retenus, mais seulement les meilleurs d'entre eux.

III. LES POLITIQUES D'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX

A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE : UN SUCCÈS CONFIRMÉ

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. Mais 31 de ces projets de PER ont été abandonnés, ramenant leur nombre à 348. **L'enveloppe budgétaire totale qui leur a été consacrée s'est élevée à 235,5 millions d'euros, dont 117 millions d'euros issus du FNADT.**

Au vu des résultats satisfaisants obtenus par la première génération de PER, une **deuxième génération** a été initiée pour la période 2010-2015 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 labellisés. Ce nombre a été ramené à 260, après l'abandon de 3 projets.

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 au public.

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 ;
- 27 pépinières d'entreprises.

Les projets de services se répartissent ainsi :

- 39 maisons de santé et 22 projets de santé ;
- 30 projets pour les seniors, 37 pour la petite enfance et la jeunesse, et 17 pour le handicap et la dépendance ;
- 25 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 téléc centres.

Une enveloppe légèrement accrue de 240 millions d'euros a été dégagée pour le financement des PER de deuxième génération, dont 159 millions d'euros intégrés dans un fonds ministériel mutualisé (FMM) et 81 millions d'euros de crédits d'Etat déconcentrés et de fonds structurels européens. Au premier semestre 2013, 119 millions d'euros étaient engagés (soit 74 % du total) et 38 millions d'euros étaient consommés (soit 24 % du total).

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 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 : LE ZONAGE EN QUESTION

Le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) a été créé dans l'objectif de compenser les difficultés particulières que rencontrent certains espaces ruraux en matière d'attractivité démographique et économique. Le classement en ZRR ouvre droit à un ensemble d'avantages, dont des **exonérations fiscales et sociales** accordées aux entreprises qui s'installent ou développent leur activité.

Les critères de classement sont énumérés à l'article 1465 A du code général des impôts. Outre l'appartenance des communes à un EPCI à fiscalité propre, ils imposent soit une très faible densité constatée à l'échelle de l'arrondissement, du canton ou de l'EPCI, soit une faible densité associée à au moins l'un des trois critères suivants : déclin de la population totale, déclin de la population active, fort taux d'emploi agricole, également constatés à l'échelle de l'arrondissement, du canton ou de l'EPCI. Un décret en Conseil d'Etat précise les notions de faible et de très faible densité, ainsi que de fort taux d'emploi agricole.

Depuis plusieurs années, les espaces ruraux français connaissent un regain d'attractivité, qui s'explique à la fois par l'amplification de la périurbanisation et par les dynamiques propres de certains territoires plus éloignés des agglomérations. Ces évolutions favorables conduisent mécaniquement à faire sortir un nombre croissant de communes du dispositif des ZRR, parce qu'elles ne remplissent plus les critères.

Afin de limiter cet effet, il a été décidé de relever les plafonds de densité fixés par le décret en tenant compte de l'évolution moyenne de la densité des espaces ruraux. Ce relèvement, objet du décret du 26 juin 2013, a permis de conserver dans le classement environ 1200 communes en limite de seuils. Les communes satisfaisant les critères de classement sont au nombre de 12 399, représentant une population de 5 326 237 habitants.

La loi ne prévoyant aucun système progressif, la perte du classement peut avoir des conséquences brutales préjudiciables au développement des communes concernées.

C'est pour cette raison que le Premier ministre a décidé de réintégrer, par l'arrêté complémentaire du 24 juillet 2013, les 1 891 communes, soit une population de 1 028 984 habitants, que

l'actualisation des données démographiques de référence avait fait sortir du classement constaté par l'arrêté du 10 juillet 2013. Cette dérogation transitoire est motivée par le souci de stabilité de la situation des communes et de lisibilité des conditions économiques offertes aux porteurs de projets, en cours d'année.

Cependant, seule une réforme profonde du dispositif peut traiter la question de façon durable. Votre rapporteur pour avis affirme que cette démarche doit être conduite en étroite concertation avec les parlementaires, ainsi qu'avec les associations d'élus, et souligne que le dispositif des ZRR semble difficilement remplaçable pour les territoires ruraux bénéficiaires. Le groupe de travail mis en place dans le courant de l'automne a pour mission de formuler des préconisations sur la redéfinition des objectifs des ZRR et des critères les plus adaptés pour apprécier le classement, au regard du principe d'équité territoriale.

C. LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS : VERS UN PASSAGE À LA VITESSE SUPÉRIEURE

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 22 départements métropolitains, jusqu'au 31 décembre 2013.** Il doit faire l'objet d'une évaluation au cours du premier semestre 2014.

Les 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 nouveaux 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 billets 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.

Chaque contrat départemental a été signé par le préfet avec les opérateurs souhaitant s'investir dans l'expérimentation, après qu'un diagnostic territorial ait été établi pour mesurer les déséquilibres de l'offre de services publics sur l'ensemble du territoire départemental.

Environ 300 actions ont été recensées dans les contrats, visant les créations de sites (25 %), les renforcements des services dans les espaces mutualisés (39 %) ainsi que d'autres initiatives majoritairement issues de l'expérience des opérateurs (36 %).

Par ailleurs, le renforcement de l'offre de services publics à la population passe également par la **création de Relais Services Publics (RSP)** ou par la labellisation de maisons de services publics en RSP, soit 30 % des projets de création ou de renforcement des espaces mutualisés, représentant 60 sites.

Aujourd'hui, les 317 Relais Services Publics labellisés par l'Etat sont présents dans 65 départements et 19 régions. On peut compter jusqu'à 22 RSP dans un même département. Une proportion de 30 % des RSP disposent d'équipements numériques de visioconférence (« visio-guichets »), qui permettent la prise de rendez-vous à distance entre les usagers et les experts des opérateurs partenaires.

Cette dynamique est aujourd'hui reconnue. Lors du CIMAP du 17 juillet 2013, la généralisation de l'expérimentation a été décidée sur l'ensemble du territoire, favorisée par la mise en place d'une animation et d'une communication nationales qui vont accélérer les créations, notamment dans les départements non couverts. **C'est ainsi qu'à l'horizon de 2017, il est envisagé d'atteindre environ 1 000 espaces mutualisés (RSP et autres espaces non labellisés) dans les territoires ruraux et périurbains.**

D. LES MAISONS DE SANTÉ : UNE RÉPONSE À LA DÉSERTIFICATION MÉDICALE

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 a lancé un programme national destiné à financer **250 maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) sur la période**

2010-2013. Ce programme a été renforcé dans le courant de 2013 par l'engagement de 5 millions d'euros supplémentaires, qui devrait permettre de soutenir **50 nouveaux projets** en plus des 250 initiatives déjà financées.

Alors que le programme arrive à échéance, une évaluation va en être faite pour permettre de définir les suites à lui donner. Un **observatoire des maisons de santé** a été mis en place par la direction générale de l'offre de soins, qui collectera les données détenues par les agences régionales de santé afin de disposer d'une vision précise et actualisée de l'existant comme des projets, en vue d'une évaluation de l'effectivité du service rendu par les MSP.

A la fin août 2013, sur la base de remontées d'informations non exhaustives, on dénombre **266 maisons de santé ouvertes**, 54 structures ouvertes mais dépourvues de projet de santé et donc non reconnues comme MSP, et **364 projets de MSP**.

Le rythme de mise en œuvre du plan n'est pas homogène sur le territoire national. Dans certaines régions, les acteurs locaux avaient anticipé les difficultés de démographie médicale, ce qui a rendu possible l'émergence rapide de projets déjà mûrs, permettant d'obtenir aujourd'hui un maillage territorial en maisons de santé. Dans d'autres régions, le plan a eu un effet déclencheur, et les premiers projets sont arrivés à maturité plus tardivement.

Votre rapporteur pour avis, qui a été 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, avec Jean-Luc Fichet comme président et Hervé Maurey comme rapporteur, considère que ces maisons de santé pluriprofessionnelles ne sont qu'une solution partielle au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale. Certaines des mesures préconisées dans le rapport du groupe de travail¹ sont assez directives, et vont plus loin que le « Pacte territoires santé » présenté au mois de décembre 2012 par le Gouvernement.

IV. L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

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

¹ Rapport d'information n° 335 (2012-2013) « Déserts médicaux : agir vraiment ».

national et répartir les compétences et la charge financière entre les différents intervenants : État, opérateurs et collectivités territoriales.

Signe de son importance pour la croissance française, le numérique est l'un des cinq thèmes prioritaires retenus pour les nouveaux contrats de plan Etat-régions.

A. LE DÉVELOPPEMENT DE LA TÉLÉPHONIE MOBILE

Les taux de couverture de la population en 2G et en 3G sont explicités dans le tableau ci-dessous.

TAUX DE COUVERTURE DE LA POPULATION EN TÉLÉPHONIE MOBILE

Opérateur	Taux de couverture en 2G (2012)	Taux de couverture en 3G+ (2013)
SFR	99,90%	99,10%
Orange	99,50%	98,70%
Bouygues Télécom	99%	96%
Free	37%	45 à 50%

Dans le cadre du programme « ran sharing », les opérateurs s'étaient engagés à desservir en 3G, d'ici fin 2013, 2 500 sites couverts uniquement en 2G. Cette opération a pris du retard, Bouygues Télécom ayant focalisé ses efforts sur le déploiement de la 4G du fait de la concurrence existante sur le marché.

Les opérateurs ont débuté le déploiement de leurs **réseaux 4G** :

- SFR : 12 villes en juillet 2013, une centaine de communes devant s'y ajouter d'ici fin 2013 ;

- Orange : 106 villes en juillet 2013 ;

- Bouygues Télécom : 10 villes en juin 2013, et ouverture du réseau national regroupant plus de 100 villes le 1^{er} octobre.

Des objectifs à différentes échéances ont été fixés aux lauréats de la **bande 800 Mhz** :

- 98 % et 99,6 % de la population métropolitaine devra être couverte respectivement en 2024 et 2027 ;

- 90 % et 95 % de la population de chaque département devra être couverte respectivement en 2024 et 2027 ;

- Dans les zones de déploiement prioritaire, regroupant 18 % de la population sur 63 % du territoire, 40 % et 90 % de la population devra être couverte respectivement en 2017 et 2022.

Des obligations ont également été fixées pour la **bande 2,6 GHz**. La couverture des populations métropolitaines devra être de 25 % en 2015, 60 % en 2019 et 75 % en 2023.

À la fin de l'année 2013, Orange et SFR couvriront avec la 4G plus de 40 % du territoire, et Bouygues Télécom plus de 60 %. Des discussions sur des accords de mutualisation sont engagées et garantiront la participation de l'ensemble des opérateurs à l'effort d'investissement. La dynamique enclenchée sur le déploiement de la 4G permet même d'envisager la couverture des zones de montagne.

Un **programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile**, comprenant 2 946 communes, a été lancé en 2003. Aujourd'hui seules 25 communes ne sont pas couvertes, 14 d'entre elles faisant l'objet de travaux destinés à assurer cette couverture. Un programme complémentaire concernant 364 communes a été défini, ce qui a permis la couverture de 250 communes supplémentaires.

La DATAR a conduit un inventaire des communes non couvertes et non intégrées aux programmes précédents : 45 communes ont ainsi pu être identifiées. Les travaux permettant la couverture de ces communes devront s'inscrire dans le cadre des stratégies de cohérence régionales d'aménagement numérique et des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique.

B. LE DÉPLOIEMENT DU TRÈS HAUT DÉBIT

Au 31 mars 2013, 8,9 millions de logements sont éligibles au très haut débit, soit une hausse de 2,7% en un an. Parmi ceux-ci, 2,4 millions sont éligibles au système de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH). À la même date, le nombre d'abonnements au très haut débit s'établit à 1,7 million, dont 365 000 par FttH.

Le Président de la République s'était engagé lors de la campagne des élections présidentielles à la couverture complète de la France en très haut débit d'ici à 2022, en utilisant en priorité le FttH mais en ayant recours également à d'autres techniques plus faciles à déployer. Pour ce faire, le **plan France très haut débit** a été mis en place, dont les grandes orientations ont été définies lors du séminaire gouvernemental du 20 février 2013. Ce plan remplace le programme national très haut débit, lancé en 2010.

Le plan France très haut débit correspond à un **investissement de 20 milliards d'euros sur dix ans** pour le déploiement du très haut débit. Ce montant se répartit en trois tiers :

- Les opérateurs financeront un tiers du montant global pour couvrir en FttH 3 400 communes, représentant 57 % de la population, d'ici 2020. Les

opérateurs ont déjà investi 3 milliards d'euros pour rendre éligibles au FttH 2,3 millions de locaux et moderniser 8,5 millions de prises des réseaux câblés. Pour garantir une couverture rapide et efficace des territoires en très haut débit, des **conventions de programmation et de suivi des déploiements** seront signées entre l'État, les opérateurs et les collectivités territoriales. La première convention a été signée fin octobre avec la communauté urbaine de Lille métropole. Des conventions devraient être prochainement signées dans des grandes villes comme Nantes, ainsi que dans des villes moyennes comme Chalon-sur-Saône.

- Le deuxième tiers sera cofinancé par les opérateurs et les collectivités territoriales. Les opérateurs paieront un **droit d'accès aux infrastructures** mises en place par les collectivités.

- Le dernier tiers sera fourni par l'État et les collectivités. L'État soutiendra les projets de déploiement du très haut débit mis en place par les collectivités territoriales. D'une part, il met en place des **prêts de long terme** en mobilisant les fonds de l'épargne réglementée. D'autre part, il accordera des **subventions pour les réseaux d'initiative publique** déployés dans les zones non couvertes par les opérateurs. Ce financement sera mobilisé à travers les crédits du Fonds national pour la société numérique, et grâce à d'autres ressources. L'ensemble des crédits alloués par l'État devrait s'élever à 3 milliards d'euros d'ici 2022.

Un arrêté du 29 avril 2013 a défini le cahier des charges de l'appel à projets « réseaux d'initiative publique ». Les barèmes de soutien de l'État à ces projets ont été relevés. **Ses taux de soutien maximum s'établissent désormais entre 33 % et 61,6 % du besoin de financement public.** Ils sont modulés pour chaque département en fonction du taux de ruralité, du taux de dispersion de l'habitat, de la localisation sur un territoire ultra-marin et du nombre de lignes construites. Un appui particulier sera donc apporté aux territoires ruraux, pour lesquels les investissements sont plus lourds. Une prime de subventions sera accordée si le projet est déployé à l'échelle de plusieurs départements. Cet appel à projet renforcera le soutien au raccordement des sites prioritaires tels que les écoles, les entreprises, les établissements de santé, les établissements de personnes âgées et dépendantes.

Pour 2012 et le premier semestre 2013, les projets des collectivités territoriales ont été financés à travers le **Fonds national pour la société numérique**, qui est doté de 900 millions d'euros dans son volet B.

Sur cette période, 34 dossiers ont été déposés couvrant 40 départements ; 8 projets ont reçu l'accord de principe du Premier Ministre, correspondant à 235,4 millions d'euros ; 1 projet bénéficie d'un accord de financement définitif, représentant 10,8 millions d'euros.

V. DES CONTRATS DE PROJETS AUX CONTRATS DE PLAN ÉTAT RÉGIONS

A. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ET FINANCIER DES CONTRATS DE PROJETS

La nouvelle génération de contrats de projets État régions (CPER) pour la période 2007-2013 s'inscrit dans le cadre des orientations fixées 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**, financés 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.

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, Poitou-Charentes et la Franche-Comté, manifestant ainsi un appui différencié de l'État en fonction des situations régionales.

MONTANTS CONTRACTUALISÉS DES CPER 2007-2013

En millions d'euros

	Etat	Régions	Départements	Autre	Total
Total CPER	12 025,1	14 854,3	810,6	175,6	27 865,6
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
Total CPIER	732,7	635,2	69,4	220,3	1 657,6
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
Total général	12 757,8	15 489,5	880,0	395,9	29 523,2

Source : DATAR

B. L'ÉTAT D'AVANCEMENT À LA SEPTIÈME ANNÉE D'EXÉCUTION

Fin 2013, le taux d'avancement des CPER devrait atteindre 81,7 % pour les crédits de l'État, soit un taux inférieur à l'objectif théorique de 100 % pour sept années d'exécution. Afin de préparer une nouvelle contractualisation sans année blanche pour l'investissement dans les territoires, l'exercice 2014 a été aménagé en année de transition, avec le

prolongement d'un an des contrats actuels et la préparation de ceux de la génération suivante. **Ainsi, à la fin de 2014, le taux d'avancement des CPER devrait atteindre environ 87 %.**

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 2014, le taux d'avancement du volet transports devrait être de 90,3 % ;

- le second secteur en volume est celui de **l'enseignement supérieur et de la recherche** (24 % du total). Le taux de délégation est demeuré tout au long de la programmation bien inférieur au rythme théorique, permettant d'atteindre tout juste 78 % à la fin 2014 ;

- **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 devrait afficher un taux d'avancement à la fin 2014 de 93,1 % ;

- le **volet agriculture, pêche et forêt** devrait présenter un taux d'avancement à la fin 2014 de 92,5 % ;

- **l'aménagement du territoire** (9,7 % du total des crédits) devrait atteindre à la fin 2014 un taux d'exécution de 93,1 %.

C. LA PRÉPARATION DES CONTRATS DE PLAN 2014-2020

Pour la période 2014-2020, les contrats de projets Etat-régions changent de dénomination et deviennent des **contrats de plan Etat-régions**. Deux circulaires du Premier ministre en date du 2 août 2013 sont venues préciser les thématiques retenues :

- pour les **régions métropolitaines** : l'enseignement supérieur, les filières d'avenir et les usines du futur ; la mobilité multimodale ; le très haut débit ; la transition écologique ;

- pour les **régions d'outre-mer** : les infrastructures et services collectifs de base ; la lutte contre la vulnérabilité des territoires et des populations ; l'aménagement urbain durable ; la gestion des ressources énergétiques et environnementales ; le développement de la recherche et de l'innovation ; la cohésion sociale et le développement économique durable.

La préparation des nouveaux CPER se fera en deux temps :

- une **phase stratégique** jusqu'en avril 2014, durant laquelle les régions devront proposer des actions inscrites dans une stratégie régionale

s'appuyant sur les travaux de préparation de la nouvelle programmation européenne 2014-2020, notamment les diagnostics territoriaux stratégiques et les stratégies de spécialisation intelligentes ;

- une **phase de négociation contractuelle** à partir d'avril 2014, durant laquelle seront identifiées les opérations pouvant être programmées sur la période 2015-2017 et celles devant être programmées sur la période 2018-2020.

Les CPER comprendront des **volets territoriaux** ciblés sur un nombre limité de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale ou présentant des enjeux importants de coordination des interventions publiques : territoires éligibles à la politique de la ville ; territoires vulnérables aux restructurations économiques ; territoires confrontés à un déficit de services au public ; massifs de montagne et bassins fluviaux. La signature des contrats est prévue pour l'été 2014.

TRAVAUX EN COMMISSION

I. AUDITION DE LA MINISTRE

Réunie le mardi 5 novembre 2013, la commission a entendu Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, sur les crédits de la mission « Politique des territoires ».

M. Raymond Vall, président. - L'an dernier, madame la ministre, vous étiez venue présenter un budget de transition. Vous nous expliquerez comment vous avez tracé cette année les grandes lignes d'un budget qui porte davantage votre empreinte, même s'il est élaboré sous des contraintes financières sévères. Vous nous direz un mot des dépenses fiscales liées à l'aménagement du territoire, au titre des zones de revitalisation rurale (ZRR), notamment, dont le résultat n'est pas toujours à la hauteur des attentes. Vous nous parlerez de l'avenir des contrats Etat-régions. Pour ma part, je voudrais insister sur les transferts de fonds du pilier 1 au pilier 2 et l'espoir des départements ruraux de voir s'établir un équilibre au bon niveau entre les dépenses agricoles et non agricoles, sur le souhait exprimé par plusieurs structures, notamment l'association des départements de France, que soient rendus à ce sujet les arbitrages les plus justes possibles. Notre rapporteur pour avis, Rémy Pointereau, et mes collègues solliciteront sans doute votre éclairage sur de nombreux autres points.

Madame Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. - La question de l'égalité des territoires est un sujet prégnant aujourd'hui. Les inégalités entre régions se sont résorbées au fil du temps ; on constate en revanche une augmentation des inégalités infrarégionales. Cela doit nous conduire à tisser une politique fondée sur des relations renouvelées entre l'Etat et les collectivités locales, trente ans après le début de la décentralisation. Ce projet sera bientôt incarné par un nouvel outil à la main de l'Etat, mais aussi ouvert aux territoires et à leurs élus, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) dont la création a été décidée à l'été 2013. Comme vous l'ont indiqué récemment le préfigurateur du CGET, Eric Delzant, et Raphaël Le Méhauté, le commissariat sera mis en place à la fin du premier trimestre 2014. Je crois beaucoup à l'enrichissement mutuel des trois structures qui le composent : le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG-CIV), l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Il convient de saisir l'opportunité de cette nouvelle organisation pour renouveler notre appréhension de la politique d'égalité des territoires.

L'un des objectifs majeurs portés par le CGET est l'accessibilité des services au public. Il s'agit d'un objectif complexe à atteindre mais impératif. En effet, la disparition des services publics en milieu rural engendre, au-delà

du déficit d'usage, un sentiment d'abandon et d'injustice. Ma détermination sur le sujet est entière. Il y faut une vraie vision interministérielle, transversale : les réflexions « en silo », ministère par ministère, ont conduit à des meurtrissures indélébiles sur les territoires. Pour y remédier, j'ai lancé un travail avec tous les ministères de tutelle concernés. Nous avons également signé une convention d'objectifs et de gestion avec la CNAF qui inclut des obligations de présence territoriale. Les maisons de services au public sont de mon point de vue un outil remarquable de reconquête de la présence des services publics sur les territoires. Je vous confirme que l'Etat assurera son rôle de soutien : d'ici 2017, 1 000 maisons de services au public - contre 320 aujourd'hui - seront financées de façon pérenne, l'Etat et ses opérateurs intervenant en complément des collectivités. Douze millions d'euros y seront consacrés en 2014 afin d'amorcer la montée en charge. Un fonds sera créé en 2014, doté à terme de 35 millions d'euros par an, pour financer 50 % des coûts de fonctionnement du réseau. J'ai réuni hier les dirigeants des grands opérateurs de services pour les mobiliser sur le sujet. Ils doivent travailler en commun, ce qui exige un changement d'état d'esprit.

Dans cette logique, nous allons anticiper, avec les départements et les conseils généraux qui le souhaiteront, la mise en œuvre des schémas départementaux d'accessibilité des services au public, prévus dans le deuxième volet de la loi de décentralisation, afin de repenser le maillage des territoires. Nous mènerons ainsi une expérimentation législative originale : nous testons la disposition prévue avant son vote, de manière à pouvoir améliorer le texte final.

Au-delà de l'accueil du public, un autre enjeu est celui de la reconstruction de l'image des territoires - je l'ai bien compris lors de mon tour de France des territoires. Cela passe notamment par des lieux bien identifiés, sur lesquels figurent les logos de l'ensemble des opérateurs présents. La vue de bâtiments vides, sur la façade desquels demeure la trace d'enseignes démontées, France Télécom, la Poste ou autres, suscite inévitablement le sentiment d'un délaissement. En outre, les élus locaux se démènent pour compenser le départ des services publics, mais ne parviennent pas à suivre le rythme : à peine l'ouverture d'une médiathèque est-elle annoncée en réaction à la fermeture d'un tribunal d'instance, que l'on apprend la suppression de la sous-préfecture. Désespérant !

De façon plus générale, nous devons agir pour redynamiser les territoires ruraux et périurbains. En ma qualité de ministre de l'égalité des territoires, je considère que la France ne peut se réduire à quelques métropoles locomotives entourées de terrains de relégation ou récréatifs, qui n'auraient pas vocation à s'appuyer sur leur propres capacités de développement. Bien au contraire, les espaces ruraux sont des laboratoires d'expérimentation et d'innovation dont la France ne peut se priver. Les pôles d'excellence rurale (PER) en constituent une excellente illustration. Le gouvernement tiendra les engagements qu'il a pris. A ce jour, 114 millions

d'euros ont été engagés sur les 150 de 2013. En 2014, les crédits de paiement nécessaires pour financer tous les projets sont prévus.

Le gouvernement a également pris la mesure des enjeux liés au dépérissement du centre des bourgs ruraux. Le Premier ministre présentera un programme spécifique assorti de financements, pour répondre aux problèmes nés des déprises de terrains en centre-ville, tandis que les constructions s'étendent en périphérie - évolutions territoriales difficiles à gérer pour les élus locaux. La solidarité nationale doit s'exprimer par des dotations d'Etat.

Sur le plan économique, il convient d'initier un cercle vertueux de création d'emplois et de valeur. Nous maintiendrons la prime d'aménagement du territoire à son niveau actuel - soit 40 millions d'euros par an - en veillant à recentrer son utilisation en faveur des territoires les plus en difficulté et les PME, en cohérence avec les nouvelles règles européennes de zonage des aides à finalité régionale. Les pôles de compétitivité, qui ont fait leurs preuves, continueront également d'être soutenus, à hauteur de 4 millions d'euros, par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) en 2014. Ils devront prendre en compte les enjeux de la transition énergétique et écologique et renforcer leur impact territorial.

Le soutien au secteur de l'économie sociale et solidaire constitue un autre volet de notre action en faveur du développement économique. L'ancrage territorial de ce secteur est solide, ses activités ne sont pas délocalisables. Ce constat nous a amenés, Benoît Hamon et moi-même, à élaborer un appel à projets pour des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), doté de 3 millions d'euros, destiné à soutenir une quinzaine de projets en 2014. Ce montant peut sembler modeste mais il ne faut pas négliger l'effet de levier très important de l'aide de l'Etat.

Vous m'interrogez sur les contrats de plan Etat-régions. La contractualisation, renouvelée tant sur le fond que sur la méthode, est une priorité. L'année 2014 sera une année de transition afin de porter le taux d'exécution des contrats à 90 % : 118 millions d'euros seront engagés pour atteindre cet objectif. Le Premier ministre précisera bientôt aux préfets de région et aux présidents de conseils régionaux les contours de la nouvelle contractualisation, qui devra prendre en compte tant la nouvelle orientation des fonds européens que la transition énergétique et écologique, et s'articuler avec le programme des investissements d'avenir. Sur ce dernier sujet, mon ministère disposera de crédits de 420 millions d'euros, dont 75 millions pour soutenir les territoires à énergie positive et 10 millions pour un appel à projets sur les territoires numériques.

La nouvelle génération de contrats Etat-régions comprendra un volet territorial : il s'agit de définir, sur un territoire donné, des priorités partagées entre les différents niveaux de collectivités. Ainsi, les territoires qui

souhaitent avancer rapidement sur l'accessibilité des services au public pourront le faire sans attendre le vote du deuxième projet de loi de décentralisation.

Nous avons l'impérieuse responsabilité de démontrer que tout n'est pas joué, que nous pouvons faire évoluer les politiques, que l'égalité des territoires peut progresser. J'entends décloisonner les actions des différents opérateurs. L'aménagement du territoire, sur le moyen et le long terme, doit viser à réparer les territoires meurtris et mettre fin aux inégalités infrarégionales. Ensemble, les différentes collectivités et l'Etat doivent mener une politique partagée, à la hauteur de l'enjeu, qui touche à l'essence du pacte républicain.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires ». – Madame la ministre, l'an passé, vous annonciez vouloir rompre avec l'action du précédent gouvernement, dénuée selon vous de vision d'ensemble et du souci de la justice territoriale. Vous fustigiez un abandon des territoires. Je m'interroge aujourd'hui : où est la rupture attendue ? Où sont les nouveaux dispositifs ? Je ne vois aucune nouveauté dans les annonces que vous avez faites. Vous aviez critiqué devant la commission les pôles de compétitivité, or vous indiquez qu'ils sont à l'origine de nombreux projets. Il s'agissait donc d'une excellente mesure, tout comme la création des pôles d'excellence rurale sans doute, puisque vous annoncez que vous irez jusqu'au bout du deuxième appel à projets ! Ces pôles font travailler ensemble élus et société civile. C'est une très bonne chose, car il ne faut pas tout attendre de l'Etat lorsqu'un territoire va mal.

Vous avez évoqué la création du CGET, qui a tout l'air d'une simple mesure sémantique. M. Wahl a travaillé sur le sujet, est-il possible de connaître ses conclusions et ce que vous en reprenez ? Vous avez vous-même nommé une commission de réflexion sur l'égalité des territoires en France : 32 experts ont travaillé dans ce cadre sur la notion de justice territoriale sous l'égide de l'économiste Eloi Laurent. Quels bénéfices concrets en a-t-on tiré ?

Votre budget ne comporte aucun dispositif tourné vers l'avenir, susceptible de changer le cours des choses, sur les trois sujets essentiels que sont, pour nos concitoyens, la santé, le transport, le numérique. En ce qui concerne la santé, vous allez, je suppose, vous borner à poursuivre la politique d'ouverture des maisons de santé pluridisciplinaires. En matière de transport, comme ma sœur Anne à sa tour, je ne vois rien venir. Vous avez mis un terme aux projets de lignes de trains à grande vitesse et de nouvelles voies routières. Vous êtes ambitieuse en paroles sur le numérique mais la réalité est bien différente. Dans mon département, le Cher, l'accès au numérique est loin d'être généralisé et je ne parle même pas de très haut débit.

Enfin, j'aurais souhaité connaître votre position sur les changements intervenus en juillet dernier dans le zonage des communes en ZRR. Pourquoi la modification, qui a entraîné beaucoup de sorties et d'entrées de communes

dans les périmètres, a-t-elle été réalisée sans que les parlementaires aient seulement été réunis pour en discuter ?

J'attends en vain le retour que vous avez annoncé de l'Etat stratège. Je constate que le gouvernement cherche à masquer son inaction par la création de structures et commissions.

M. Michel Teston. – Je ne partage pas les préventions de notre rapporteur pour avis sur la réforme des critères de zonage des ZRR. Ces critères, définis par la loi de développement des territoires ruraux de 2005, ont montré leurs limites l'été dernier. C'est que jusqu'alors, l'Etat se bornait à reprendre les mêmes listes année après année. En 2013, le gouvernement a logiquement souhaité prendre en compte les résultats des derniers recensements. L'arrêté a été publié. Il est alors apparu que les critères de 2005 n'étaient plus adaptés. Cela a conduit le gouvernement à prendre un second arrêté pour réintégrer dans les ZRR des communes qui n'auraient pas dû en être exclues. Il convient aujourd'hui de définir les critères les plus justes possibles. La seule question qui se pose concerne la méthode : doit-on agir immédiatement, dans la concertation, ou est-il préférable d'attendre les résultats de la mission qui vient d'être mise en place sur le sujet à l'Assemblée nationale ? Je souhaiterais connaître votre position.

M. Yves Rome. – A la différence de Rémy Pointereau, je me félicite de la mise en place du CGET. En ma qualité de président du conseil général de l'Oise, je voudrais dire quelques mots de l'accessibilité des services au public. Nous avons dans le département mis en place une politique très proche de celle que décrit Madame la ministre, alors que le service public a fait l'objet d'attaques lourdes dans la période antérieure, visant à le détruire en totalité. Le département apparaît comme le niveau adéquat pour mettre en œuvre ces politiques. Rejoignant par anticipation les préoccupations du gouvernement actuel, nous avons souhaité créer des maisons du conseil général. Tout ce que nous avons obtenu de l'Etat, avant le changement de 2012, c'est la labellisation d'une première puis d'une deuxième maison de services publics. La deuxième loi de décentralisation étant une perspective encore lointaine, nous souhaiterions que le gouvernement prenne une initiative afin de favoriser, en amont, les expérimentations destinées à reconfigurer les services offerts au public sur les territoires départementaux. Si une telle expérimentation était autorisée, mon département se porterait naturellement candidat. L'Etat doit jouer un rôle non pas de censeur tatillon mais de facilitateur des projets portés par les collectivités territoriales.

C'est bien ce rôle, quoi qu'en dise le rapporteur pour avis, que l'Etat assure dans le domaine du numérique. Des fonds sont disponibles pour les collectivités qui en font la demande, quelle que soit leur couleur politique. Ils ont doublé depuis le changement de gouvernement. La Manche, le Calvados ont, tout comme l'Oise, bénéficié du soutien de l'Etat.

Le gouvernement a confié à Claudy Lebreton un rapport sur les usages du numérique. Le numérique est un outil puissant pour améliorer le service rendu au public. Or l'Etat seul ne peut rien et les collectivités locales traversent des difficultés. Nous sommes ouverts à une collaboration fructueuse !

M. Gérard Cornu. – Madame la ministre, il ne suffit pas de parler d'égalité des territoires. Pour la réaliser, il faut agir. Cela nécessite un budget. Je m'étonne de la diminution très forte des sommes allouées à l'action 2, « développement solidaire et équilibré des territoires », qui passent de 133 à 110 millions d'euros. Cette ligne budgétaire sert à financer les actions en faveur de l'égalité d'accès des usagers aux services publics, notamment dans les zones rurales. Comment justifiez-vous cette baisse alors qu'il s'agit là d'une priorité reconnue de tous ?

M. Hervé Maurey. – Le président Vall a souligné que vous aviez présenté l'an dernier un budget de transition. En fonction depuis dix-huit mois, vous portez la responsabilité pleine et entière du budget que vous présentez cette année. Or les crédits sont en forte baisse, de 6,8 % sur les autorisations d'engagement, et de 8 % sur les crédits de paiement. D'un point de vue qualitatif, sauf à chausser les lunettes roses du président du conseil général de l'Oise, l'égalité des territoires ne progresse pas. Dans mon département, ni la couverture en téléphonie mobile ni celle de l'internet haut débit ne se sont améliorées. Quant à la situation en matière de démographie médicale, elle continuera d'empirer si un gouvernement courageux ne s'y attelle pas. L'inégalité des territoires va progresser avec la mise en place de la réforme des rythmes scolaires.

Enfin, votre mesure phare est la création du CGET. En quoi est-il une amélioration par rapport à l'ancienne Datar ? Et cette création mise à part, où est le changement ? Vous avez évoqué la présence des services publics en milieu rural mais avez oublié de dire qu'il s'agit de la généralisation d'une expérimentation menée par le précédent gouvernement. Je serais heureux de pouvoir célébrer le retour de l'Etat stratège ; malheureusement, ce n'est pas le cas et je ne peux que déplorer la progression des inégalités.

Mme Hélène Masson-Maret. – Madame la ministre, vous avez utilisé à plusieurs reprises dans vos propos le mot « rural », qui renvoie inmanquablement à l'agriculture. Mais votre budget 2013 saignait l'agriculture et le budget 2014 continue sur la même ligne. Ma première question est : jusqu'où comptez-vous aller dans la baisse des crédits en faveur de l'agriculture, devenue le parent pauvre du budget ?

M. Raymond Vall, président. – Ce n'est pas le sujet d'aujourd'hui.

Mme Hélène Masson-Maret. – C'est un aspect de l'égalité des territoires. Ma seconde question a trait à la montagne. En 2010, le ministre Bruno Le Maire a demandé un bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au

développement et à la protection de la montagne. Ce rapport, sur lequel ont travaillé trois inspections générales et deux conseils généraux, a été très critiqué par les élus de la montagne - et par le ministre lui-même. Qu'envisagez-vous pour la montagne ? Avez-vous demandé un nouveau rapport ?

M. Charles Revet. - Lors de l'examen de la loi sur la modernisation de l'agriculture et de la pêche, j'avais fait voter un amendement prescrivant d'établir un schéma le long du littoral, à l'initiative des préfets, de manière à faire ressortir les zones à protéger, les zones de développement économique, les zones d'affectation future. Nous devons disposer d'un rapport sur ce sujet un an plus tard. Où en est-on ?

J'ai reçu dimanche soir une question de l'un de mes administrés au sujet de la taxe d'aménagement, qui lui est réclamée depuis qu'il a déposé un permis de construire. J'aimerais connaître l'usage de cette taxe.

Mme Cécile Duflot, ministre. - La taxe d'aménagement est une taxe locale. Ce n'est pas une taxe d'Etat.

M. Charles Revet. - Est-elle réellement affectée à l'aménagement du territoire ? J'ajoute que notre collègue Michel Houel vous a fait parvenir une question sur les conséquences de la réaffectation du patrimoine agricole : il n'a reçu aucune réponse.

M. Ronan Dantec. - Ce débat est très politisé ! Je vais rester dans cette tonalité. En 2011, j'avais, dans mon rapport sur ce budget, mis en évidence la baisse sensible des crédits de la Datar sous la présidence Sarkozy, comme le nombre limité de réunions du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ou la baisse des moyens humains à la Datar. Les outils de la politique d'aménagement du territoire étaient en déshérence. La création du CGET est donc une nécessité. Je regrette la baisse des crédits de l'aménagement du territoire, comme de ceux affectés aux infrastructures ferroviaires. Mais sommes-nous tous d'accord pour renforcer l'écotaxe qui doit financer ces politiques ? L'enjeu majeur est de définir une doctrine d'intervention de l'Etat. C'est au moins un point qui fait consensus entre nous. Le monde a changé depuis les années cinquante. L'émergence du fait urbain a abouti à la loi métropoles. Pour éviter qu'au-delà de ces grandes aires urbaines, le territoire devienne un désert, il faut créer de nouvelles coopérations entre les territoires. Le CGET a cette vocation, de favoriser le dialogue entre territoires complémentaires. Toute la stratégie relative aux infrastructures doit aussi être redéfinie. Les contrats de plan pourront encourager le dialogue, car les élus locaux ont souvent quelque difficulté à travailler ensemble.

Mme Cécile Duflot, ministre. - Si je résume le propos du rapporteur, nous faisons comme avant, mais nous faisons mal quand même.

Sur les PER, oui, nous avons décidé d'assumer les décisions de nos prédécesseurs. Le système était cependant fragile car il avait pour effet de

mettre en concurrence les territoires. Pour pallier les insuffisances des pôles de compétitivité, nous les avons également recentrés sur les PME et cherchons à mieux irriguer les territoires. Nulle rupture brutale sur les PER qui fragiliserait les acteurs engagés, mais une réorientation, d'où le plan de soutien aux pôles territoriaux de coopération économique, qui privilégie la robustesse territoriale plutôt qu'une logique d'excellence.

L'une des conclusions de la commission Wahl était la mise en place du CGET. L'autre était la nécessité de revoir les modes d'intervention prospectifs de la Datar, intéressants, mais trop déconnectés des travaux effectués par les régions. Le lien avec les élus locaux est donc bien au cœur de la création du CGET. Nous ne créons pas une structure supplémentaire, nous en fusionnons trois.

La mission confiée à Eloi Laurent a eu un bénéfice concret : la définition de ce que pourrait être une vraie politique d'égalité des territoires. La vision très dirigiste et étatiste des années soixante et soixante-dix n'était guère compatible avec la décentralisation : il en est résulté une décennie blanche, après laquelle ont émergé des dispositifs tels que les pôles de compétitivité, qui hélas n'ont pas résolu les inégalités territoriales.

En dix-huit mois, on ne résout pas des années de difficultés. Mais la logique de l'intervention de l'État a été inversée : appuyer les collectivités et les territoires, plutôt que se concentrer sur quatre ou cinq points et considérer que, vaille que vaille, le reste suivra. L'inversion est visible dans les outils, par exemple dans le domaine médical, où le gouvernement a fait le choix de soutenir les dispositifs existants tout en créant des incitations à l'installation des jeunes médecins.

Nous le savons tous, il est facile, notamment sur ces questions-là, d'afficher des crédits budgétaires importants, puis de procéder à des annulations en fin de gestion ; c'est ce qui a eu lieu en 2012. Par rapport à l'exécution de 2012, ce budget est en augmentation, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Il n'y aurait pas de dispositif tourné vers l'avenir ? À propos du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), je suis allée, avec d'autres membres du gouvernement, à la rencontre des élus locaux. Ils y ont cru. Pourtant ce schéma a été élaboré, exactement comme le Grand Paris express, en faisant plaisir à tout le monde, mais sans financement. Le financement des gares du grand métro a été oublié ; les infrastructures ferroviaires prévues représentent dix fois les capacités annuelles d'investissement. C'est trop facile !

Nous avons fait le choix, différent, de prendre des engagements qui seraient tenus. C'est le cas de la rénovation du réseau secondaire, dont l'état mettrait en péril la desserte de certains territoires. C'est le cas en matière de santé ou de numérique, où le plan prévoit un investissement de vingt milliards d'euros sur dix ans : un tiers pour les zones denses, financé

exclusivement par les opérateurs, un tiers pour des zones moins denses, cofinancé par les opérateurs et les collectivités et un tiers pour les zones les moins denses, avec la participation de l'État à 50 % ou au-delà. Le guichet est ouvert, et des collectivités de toutes tendances y ont déjà recours.

La création du CGET est prévue pour mars 2014, au terme d'un travail avec les élus et les personnels des trois structures concernées, mené par la mission de préfiguration créée, comme prévu, en septembre 2013. Tout se déroule normalement.

Le budget des maisons de santé varie par rapport à 2013 parce que le relais est pris sur les territoires isolés par le Pacte territoires santé du ministère de la santé. Par ailleurs plus de 2,5 millions d'autorisations d'engagement ont été inscrits sur les services au public, à quoi s'ajoute la création d'un fonds pour les maisons de services auquel contribueront les opérateurs. Les moyens augmentent : nous avons financé cinquante maisons de santé de plus que prévu initialement.

Sur les questions agricoles, je ne peux répondre à la place de mon collègue ministre de l'agriculture mais chacun s'accorde à reconnaître que la renégociation du budget de l'Union européenne, et notamment la place que la PAC y occupe, a été satisfaisante. La France a défendu un niveau d'intervention ; simplement, des priorités ont été décidées, en faveur des petites exploitations et de l'emploi agricole. Je ne connais pas le rapport sur la montagne auquel Mme Masson-Maret fait référence...

Mme Hélène Masson-Maret. – Le voici !

Mme Cécile Duflot, ministre. – Je vous remercie. L'objectif est bien que dans la contractualisation, la spécificité des zones de montagne soit prise en compte, comme cela a été le cas, soit dit en passant, dans le projet de loi Alur.

La taxe d'aménagement, qui a remplacé en 2012 la taxe locale d'équipement et qui s'applique lors de toute déclaration préalable de travaux ou demande de permis de construire, est composée de trois parts – régionale, départementale et communale – sur lesquelles l'État n'a pas de prise.

Les CPER comprendront des volets territoriaux qui associeront tous les niveaux de collectivités. La vision stratégique inclura la dimension de transition énergétique. Les modalités d'élaboration montreront bien qu'il ne s'agit pas d'une simple addition de cofinancements.

Personne n'avait osé appliquer la loi sur les ZRR ; nous l'avons fait, après une concertation avec les associations d'élus locaux, qui ont toutes donné un avis favorable sur l'application réelle des critères. Mais les résultats, en l'absence d'une étude sur les effets locaux, ont parfois été dommageables. Le zonage est brutal et ne permet pas d'entrer ou de sortir progressivement du dispositif. Le Premier ministre a donc décidé de revenir au périmètre existant, en attendant une revue générale de ces questions,

actuellement en cours. À propos du zonage, tout le monde est d'accord a priori pour éviter la dispersion et centrer les mesures sur ceux qui en ont le plus besoin ; la traduction pratique est toujours plus délicate. La chose est classique : tout le monde est d'accord sur le bonus, personne sur le malus. Nous devons en outre respecter les obligations européennes afin que les aides ne soient pas contestées. Reporter d'année en année l'application de la loi était sans doute confortable mais cela mettait la France complètement en dehors des clous.

M. Charles Revet. – Il faudrait malgré tout associer la commission, qui avait déjà débattu de la difficulté de sortir du dispositif des ZRR.

M. Yves Rome. – Je me félicite de la négociation de nouveaux CPER. J'espère que le Premier ministre précisera qu'une concertation devra être opérée avec les conseils généraux. C'est indispensable.

Mme Cécile Duflot, ministre. – En Corrèze, les communes qui sortaient des ZRR étaient celles du canton de Tulle : il n'y avait donc pas de manœuvre cachée.

Les schémas de cohérence territoriale (Scot), qui n'existaient pas quand la loi littoral fut adoptée, répondent largement au souhait de M. Revet. Reste à homogénéiser les avis rendus par l'administration, dont la ligne varie d'un département à l'autre. Nous y travaillons.

M. Raymond Vall, président. – Une de nos récentes satisfactions est d'avoir introduit l'espace rural dans la loi métropoles, à travers les pôles territoriaux de solidarité et d'aménagement. Ils sont le bébé de cette commission !

Mme Cécile Duflot, ministre. – Félicitations !

M. Raymond Vall, président. – Sur les maisons de services publics, je suis d'accord avec vous : si vous pouvez y apposer le logo de l'État et le logo du conseil général, la population aura le sentiment d'une renaissance. Vous avez raison d'être ambitieuse ; au début, seul l'État a accepté d'être partenaire de ces maisons, et souvent faiblement : 10 000 euros pour une commune de 20 000 habitants. Par ailleurs, les frais de fonctionnement étant lourds, il convient de traiter de façon différente les territoires très démunis et ceux qui le sont moins.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 2013, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2014.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Nous avons entendu le 5 novembre dernier la ministre en charge de l'égalité des territoires, Cécile Duflot, sur les crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2014. L'impression que je retire des échanges que nous avons eus à cette occasion est que le Gouvernement, tout en affichant l'ambition de révolutionner les fondements de la politique d'aménagement du territoire, se contente en fait de marcher sur les brisées de ses prédécesseurs. Le budget qui nous est présenté montre la continuité des outils de la politique des territoires, ce dont je me réjouis, mais aussi l'érosion des moyens qui leur sont affectés, ce dont je m'inquiète.

La mesure qui nous est présentée comme la grande nouveauté est la création prochaine, au cours du premier trimestre 2014, d'un Commissariat général à l'aménagement du territoire, par fusion de la DATAR, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, et du Secrétariat général du Comité interministériel des villes. Nous avons entendu le 16 octobre dernier le préfet Eric Delzant, qui est le préfigurateur de cette nouvelle structure, et également Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Cette réforme a sans doute ses propres motifs, et nous devons souhaiter qu'il en résulte une dynamique nouvelle. Mais comment ne pas y voir aussi une nouvelle étape dans l'éternelle « errance administrative » de la DATAR, qui change d'insertion dans l'organigramme gouvernemental tous les deux ou trois ans en moyenne ?

Comme l'an dernier, les crédits de la mission « Politique des territoires » apparaissent orientés à la baisse dans le projet de loi de finances initiale. En effet, ils devraient diminuer de 6,7 % en autorisations d'engagement, pour s'établir à 283 millions d'euros, et de 8 % en crédits de paiement, pour s'établir à 295 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 près de 87 % des autorisations d'engagement de la mission, et diminue de 6,2 %. La dotation du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » diminue, elle, plus fortement, de 9,8 % en autorisations d'engagement, mais ne représente qu'environ 13 % du total de la mission.

Les évolutions sont également orientées à la baisse en crédits de paiement, puisque la dotation du programme 112 diminue de 8,1 % pour 2014, tandis que celle du programme 162 diminue de 6,7 %.

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 480 millions d'euros pour 2014. Elles progressent de 5,5 % par rapport à l'exercice 2013. Sur ce montant, 330 millions d'euros, soit 68 % du total, correspondent aux dépenses fiscales se rapportant à la Corse. Le solde étant constitué principalement par les exonérations des zones de revitalisation rurale.

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 5,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement qui est inscrit pour 2014 et réparti dans 33 programmes relevant de 15 missions budgétaires différentes.

En ce qui concerne les dispositifs financés par les crédits de la mission « Politique des territoires », ils apparaissent tous maintenus, mais avec des moyens réduits.

Le dispositif de la prime d'aménagement du territoire (PAT) est reconduit. Pour 2014, la dotation consacrée à la PAT s'élève à 39,6 millions d'euros en autorisations d'engagement, et à 33,6 millions d'euros en crédits de paiement.

La Cour des comptes, dans son rapport public de l'an dernier, avait émis des critiques sévères à l'encontre de la PAT, qu'elle considérait comme « *une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée* ». Néanmoins, le Gouvernement a décidé de maintenir cet instrument, qui peut vraiment faire la différence dans la décision finale d'implantation d'une entreprise. Chacun d'entre nous peut le constater dans son territoire respectif.

Une autre politique qui n'est finalement pas non plus remise en cause est celle des pôles de compétitivité. Depuis leur lancement en 2005, 71 pôles ont été labellisés. Au début de cette année, une troisième phase a été lancée pour la période 2013-2018. Désormais, chaque pôle devra établir un contrat de performance, qui engagera l'Etat, les régions et les autres collectivités participant à son financement.

La gouvernance du dispositif est par ailleurs modifiée, avec la création d'un comité de pilotage, associant les représentants de l'Etat et des régions, et d'un comité d'orientation, composé de personnalités qualifiées.

Au total, l'Etat devrait apporter aux pôles de compétitivité un soutien financier estimé à 450 millions d'euros sur trois ans.

L'an dernier, j'appelais de mes vœux cette nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité, impliquant davantage les collectivités

concernées, et notamment les régions. Je me félicite donc de la pérennisation de ce dispositif.

Une enveloppe de 240 millions d'euros a été reconduite pour le financement des pôles d'excellence rurale (PER) de deuxième génération, sur la période 2010-2015, dont 159 millions d'euros intégrés dans un fonds ministériel mutualisé (FMM).

L'aide moyenne de l'Etat et de l'Union européenne a été revue à la hausse, avec un montant de 920 000 euros par PER de deuxième génération, au lieu de 680 000 pour ceux de première génération.

Les dotations inscrites au titre des PER dans le programme 112 sont de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 22 millions d'euros en crédits de paiement.

Je me réjouis que l'efficacité des PER pour la dynamisation des espaces ruraux soit ainsi reconnue. Même si la compétitivité des territoires est décriée par certains, celle-ci les tire vers le haut avec des projets associant les collectivités territoriales et des partenaires privés.

S'il fallait encore une preuve que le Gouvernement ne trouve finalement pas si mauvais le système des pôles, il a décidé d'en créer cette année une troisième variante : les pôles territoriaux de coopération économique.

Le PTCE est présenté comme un groupement d'acteurs sur un territoire, qui mettent en œuvre une stratégie commune de coopération et de mutualisation au service de projets innovants de développement local, avec une priorité à l'économie sociale et solidaire.

L'appel à projets pour les PTCE a été lancé le 15 juillet dernier. Il est bien sûr trop tôt pour avoir une évaluation précise des crédits afférents. Mais l'engagement de l'Etat ne devrait pas dépasser, sur trois ans, 300 000 euros par PTCE sélectionné. Dans l'attente, un montant de 2 millions d'euros seulement en autorisations d'engagement est inscrit pour 2014, ce qui représenterait 7 PTCE.

Le début des pôles territoriaux de coopération économique apparaît donc modeste. Mais il faut leur souhaiter un succès comparable à celui des autres catégories de pôles d'aménagement du territoire.

Le dispositif des contrats de projets Etat-régions (CPER), entrera en 2014 dans une période charnière. La programmation 2007-2013 portait sur un montant total de crédits contractualisés de 29,5 milliards d'euros, la part de l'Etat s'élevant à 12,7 milliards d'euros.

A la fin 2013, le taux d'avancement des CPER devrait atteindre 81,7 % pour les crédits de l'Etat, loin de l'objectif théorique de 100 % sur les sept années d'exécution. La clôture des CPER sera donc retardée d'une année, afin de viser un taux d'exécution de 88 % à la fin de 2014.

La jonction pourra ainsi se faire avec la nouvelle génération des contrats de plan Etat-régions, pour la période 2014-2020. Ces CPER seront articulés avec la programmation des fonds européens, et organisés autour de thématiques resserrées. Pour les régions de métropole, ces thématiques seront au nombre de cinq : l'enseignement supérieur, recherche et innovation ; les filières d'avenir et usines du futur ; la mobilité multimodale ; la couverture numérique du territoire et nouveaux usages du numérique ; la transition écologique et énergétique.

Les crédits de la mission continuent de financer certaines politiques indispensables à l'attractivité des territoires ruraux, notamment l'accord national « Plus de services au public » et le programme de financement de maisons de santé pluri-professionnelles (MSP).

Ce programme, qui portait initialement sur 250 MSP pour la période 2010-2013, voit ses crédits renforcés de 5 millions d'euros, afin de contribuer au financement de 50 MSP supplémentaires.

Je me félicite du soutien apporté par l'Etat aux maisons de santé pluri-professionnelles, qui sont aussi largement financées par les collectivités territoriales. Mais je souligne que les MSP ne constituent qu'une solution partielle au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale. Je vous renvoie aux mesures préconisées par le groupe de travail de notre commission sur la présence médicale sur l'ensemble du territoire, avec Jean-Luc Fichet comme président et Hervé Maurey comme rapporteur, dont j'ai été membre. Certaines d'entre elles sont assez directives, et vont plus loin que le « Pacte territoires santé » présenté l'an dernier par le Gouvernement.

La deuxième composante de la mission « Politique des territoires » est le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». Le PITE est un outil pour mettre en œuvre des 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. Sa gestion est confiée au ministère de l'intérieur, et 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 sont affectés 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,2 millions d'euros en crédits de paiement pour 2014. Ces crédits sont en baisse, le nombre de stations hors normes au regard de la concentration en nitrates étant désormais inférieur à 3 %. Cette action est réorientée vers le plan de lutte contre les algues vertes.

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 2014. Pour la

période 2014-2016, ces crédits sont affectés prioritairement aux infrastructures et équipements collectifs : stations d'épuration, abattoirs, réseaux haut débit.

La troisième action du PITE est consacrée au plan de sauvegarde du Marais Poitevin, auquel sont affectés 4,8 millions d'euros. Les objectifs de cette action sont atteints et, à la suite de la création en 2011 de l'établissement public du Marais Poitevin, elle devrait sortir du cadre du PITE à l'horizon 2016.

La quatrième et dernière action du PITE est constituée par le plan chlอร์ดécone en Martinique et en Guadeloupe, auquel sont consacrés 2,7 millions d'euros. On découvre chaque année, malheureusement, des ramifications nouvelles dans la pollution des sols et des eaux par ce pesticide extrêmement persistant, dont les effets sur la santé sont très graves. Cette action du PITE n'est donc, hélas, pas prête de s'éteindre.

Comme l'an dernier, le Gouvernement réfléchit toujours à inscrire une nouvelle action dans le PITE, qui concernerait le plan de dynamisation de la filière bois en Auvergne, Limousin et Bourgogne. Cette action présente une dimension interrégionale forte, mais doit encore trouver une articulation avec le plan lancé au niveau national pour l'ensemble de la filière bois. Bien d'autres régions que celles que je viens de citer sont concernées.

En matière d'aménagement du territoire, 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 projet plutôt que sur une logique de « guichet ». Je me félicite donc que le Gouvernement n'ait finalement pas renoncé à des outils qui ont fait la preuve de leur efficacité, tels la prime d'aménagement du territoire, les pôles de compétitivité, ou les pôles d'excellence rurale. Nous constatons que le « détricotage » annoncé de l'aménagement du territoire n'a pas eu lieu, et que toutes les politiques menées auparavant ont conservé leur place. Néanmoins, je crains que l'érosion continue des dotations de la mission « Politique des territoires » finisse par affecter même les dispositifs les mieux éprouvés. C'est pourquoi je ne voterai pas contre les crédits de cette mission, ce qui reviendrait à désavouer les politiques mises en place en 2005-2007, mais je m'abstiendrai.

M. Pierre Camani. - Je remercie le rapporteur pour son rapport détaillé. Je voudrais rappeler que cette mission ne représente que 5 % des crédits globaux dédiés à l'aménagement du territoire. Elle s'inscrit dans un contexte budgétaire difficile, et quelle que soit la majorité, nous aurions été confrontés aux mêmes difficultés. Cette mission intervient à un moment charnière de la politique d'aménagement du territoire avec la mise en place de la nouvelle génération des programmes opérationnels européens et des nouveaux contrats de plan État-région. Je forme le vœu que ces contrats soient un outil de résorption des inégalités infrarégionales. Nous sommes

également confrontés à un changement d'approche dans les outils opérationnels qui permettra à travers une réflexion approfondie et partagée de définir une politique tournée vers l'égalité des territoires. Ce moment charnière se concrétise par la création du Commissariat général à l'égalité des territoires, qui regroupe la DATAR, l'agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances et le secrétariat général du comité interministériel des villes. Ce nouvel outil devrait permettre d'éviter l'opposition entre urbain et rural qui était observée précédemment. Grâce à cet outil, l'État pourra concevoir des politiques territoriales de manière plus globale et plus cohérente. La loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires devrait permettre de lutter contre le creusement des inégalités territoriales avec une nouvelle politique d'accès aux services publics et la mise en place des schémas départementaux de l'accès aux services publics. J'ai demandé hier à la ministre que mon département fasse partie des départements expérimentateurs dans la mise en œuvre de ces schémas. Cette loi inclut également des dispositions en matière d'aménagement numérique du territoire.

Nous observons certes une diminution des crédits. Néanmoins, je relève l'engagement du gouvernement sur le développement du numérique avec la feuille de route numérique et le plan très haut débit. L'engagement de l'État suit un triptyque. Il n'y a pas d'engagement de l'État dans les zones denses dans lesquelles les opérateurs investissent directement. Un engagement conjoint de l'État, des collectivités territoriales et des opérateurs a lieu dans les zones moins denses. Dans les territoires les moins denses, un engagement de l'État très fort, jusqu'à 62%, avec les collectivités territoriales se met en place. Une nouvelle politique est donc mise en œuvre qui permettra de lutter efficacement contre la fracture numérique.

La ministre n'est pas opposée à une meilleure compétitivité des territoires mais à une compétition entre ces territoires, point de vue que je partage. Nous nous battons tous pour développer la compétitivité des territoires. Elle s'organise sur la question du numérique, de l'aménagement des infrastructures, de la lutte contre la désertification médicale. Les pactes territoriaux de santé, qui sont insuffisants, sont utiles pour progresser sur ce point. Il est nécessaire également d'organiser la mise en place des maisons pluridisciplinaires de santé pour que le maillage territorial soit cohérent et efficace. Nous pourrions prendre exemple sur le Lot-et-Garonne dans lequel la commission départementale de la démographie médicale organise l'implantation de ces maisons de santé en relation avec les professionnels et appuyée par des financements publics.

M. Raymond Vall, président. – Je suis surpris que vous n'ayez pas mentionné les maisons de services publics. La ministre a annoncé que 1 000 maisons seront ouvertes d'ici 2017, alors que 350 ont été réalisées jusqu'à présent. Il s'agit d'un geste fort. Sur les maisons pluridisciplinaires de santé,

il faudra être vigilant sur les choix des Agences régionales de santé, qui doivent prendre conscience de notre volonté de protéger les hôpitaux de proximité.

M. Michel Teston. – Le rapporteur a suggéré un vote d’abstention sur les crédits de cette mission...

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Abstention positive !

M. Michel Teston. – J’apprécie cette position par rapport à celle de simple opposition. Mais vous auriez pu faire un effort supplémentaire, en prenant en compte les éléments qui vont dans le bon sens. Tout d’abord, la création d’un Commissariat général à l’égalité des territoires permet de regrouper trois organisations existantes, qui étaient parfois un peu redondantes. Sur les maisons de services publics, un effort plus important sera fait. Enfin, les nouveaux contrats de plan État-régions répondent à cinq priorités: l’enseignement supérieur, les filières d’avenir et l’usine du futur, les mobilités multimodales, le très haut débit, la transition écologique. La formule précédente de contrat de projet avait conduit à une concurrence entre les territoires. Avec ces nouveaux contrats, nous revenons à une vision stratégique avec la définition de quelques objectifs. J’émet donc un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission.

M. Francis Grignon. – Sur la mobilité multimodale, il y aura, dans ces contrats de plan, un volet consacré aux infrastructures. Je m’interroge sur l’impact de la suppression de l’écotaxe sur la construction de ces infrastructures.

Mme Laurence Rossignol. – L’écotaxe n’est pas supprimée, elle est suspendue.

M. Raymond Vall, président. – Nous ne pouvons pas nous prononcer sur ce point à l’heure actuelle car l’écotaxe est suspendue.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Sur l’écotaxe, la réponse appartient au gouvernement. Je ne pense pas que l’écotaxe devait abonder les contrats de plan État-région.

M. Ronan Dantec. – Le rapporteur a souligné avec grande pertinence l’éclatement des budgets de l’aménagement du territoire. L’acte majeur de ce gouvernement est de recréer une stratégie d’aménagement du territoire. Le Commissariat général à l’égalité des territoires porte cette stratégie. La préparation des contrats de plan sera le moment de vérité, qui nous permettra de voir si nous revenons vraiment vers un État stratège, dans un contexte financier difficile. Il ne me paraît pas conforme à la réalité de prétendre qu’il y a une pure continuité entre les gouvernements et que rien ne change ! J’espère que la lisibilité des crédits s’améliorera dans les prochaines années.

M. Gérard Cornu. – Vous avez parlé d’État stratège mais il y a, en réalité, une continuité forte de ce qui a été fait précédemment avec moins

d'argent. Au vu de cette continuité, nous nous alignons sur la position du rapporteur et les membres du groupe UMP s'abstiendront.

M. Raymond Vall, président. - Je voudrais rappeler que nous nous étions battus dans le cadre du groupe sur les pôles d'excellence rurale et que nous n'avons rien obtenu. Aujourd'hui, une amorce est entreprise avec les contrats d'objectifs. Sur le numérique, un effort aussi est fait qui vient conforter l'ensemble des initiatives qui ont été évoquées. Une maison de santé et un hôpital rural ne pourront survivre que s'ils ont le très haut débit. Nous voterons donc en faveur de ces crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2014.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 5 novembre 2013

- *Ministère de l'Intérieur* : **M. Guillaume Quenet**, chef du bureau de l'action régionale et interministérielle de l'Etat.