

N° 113

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## 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 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

### POLITIQUE DES TERRITOIRES

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Guillaume Jacques Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, vice-présidents ; Mme Natacha Bouchart, MM. Jean-François Longeot, Gérard Miquel, secrétaires ; MM. François Aubey, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Alain Fouché, Benoît Huré, Mmes Geneviève Jean, Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, MM. Michel Vaspert, Paul Vergès.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420**

**Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. UNE NETTE ÉROSION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES</b> .....	7
A. LA RÉDUCTION DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES SE PROLONGE INÉXORABLEMENT .....	7
1. <i>La tendance à la diminution des crédits s'accélère</i> .....	7
2. <i>Le montant des dépenses fiscales reste stable et supérieur à celui des crédits</i> .....	7
B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE S'AMENUISE ÉGALEMENT .....	8
<b>II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA   POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....	11
A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME EN 2014-2015.....	11
1. <i>L'évolution des crédits</i> .....	11
a) <i>Détail par action</i> .....	12
b) <i>La situation financière du FNADT</i> .....	13
2. <i>La création du Commissariat général à l'égalité des territoires</i> .....	15
3. <i>La nouvelle génération de contrats de plan État-région</i> .....	17
B. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES.....	19
1. <i>La révision des aides européennes à finalité régionale</i> .....	19
2. <i>Une prime d'aménagement du territoire (PAT) recentrée</i> .....	21
3. <i>Les pôles de compétitivité : un dispositif menacé ?</i> .....	24
4. <i>La fin des grappes d'entreprises</i> .....	25
5. <i>Une fusion AFII – UbiFrance à marche forcée</i> .....	26
C. L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX .....	27
1. <i>Les zones de revitalisation rurale : un nouveau dispositif en préparation</i> .....	27
2. <i>Les pôles d'excellence rurale : une deuxième phase en voie d'achèvement</i> .....	29
3. <i>Une première mise en œuvre des pôles territoriaux de coopération économique</i> .....	30
4. <i>Une nouvelle expérimentation pour revitaliser les centres-bourgs</i> .....	31
5. <i>Les restructurations de défense</i> .....	33
D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ.....	33
1. <i>Une montée en charge de la mutualisation des services au public</i> .....	33
2. <i>L'heure du bilan pour le déploiement des maisons de santé</i> .....	34
3. <i>Un aménagement numérique du territoire à double-vitesse</i> .....	36
a) <i>Dans le domaine de la téléphonie mobile, les déploiements ont essentiellement       progressé pour la 4G en zone urbaine</i> .....	36
b) <i>Dans le domaine de la couverture fixe, le plan France THD bénéficie d'un       effort financier particulièrement marqué</i> .....	37
c) <i>Le lancement de la « French Tech »</i> .....	39

---

<b>III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »</b> .....	40
A. LE PLAN QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE.....	42
B. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE.....	44
C. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN .....	46
D. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE .....	47
<b>IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »</b> .....	48
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	51
<b>I. AUDITION DE MME SYLVIA PINEL, MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ</b> .....	51
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT</b> .....	60
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	71

---

Mesdames, Messieurs,

Au cours des quarante dernières années, notre pays a connu une transformation profonde de son ancrage territorial. On a coutume de dire que 95 % de la population française vit, aujourd'hui, dans des territoires sous influence urbaine. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il y a, d'un côté, 95 % « d'habitants des villes » et, de l'autre, 5 % « d'habitants des champs ». Car, contrairement aux préjugés, les territoires ruraux connaissent un réel dynamisme démographique et constituent un véritable atout pour notre pays.

Il n'y a bien qu'une seule France, qu'elle soit rurale ou urbaine : le rôle des politiques d'aménagement est de faire en sorte qu'aucun territoire ne souffre de handicaps insurmontables. C'est à l'aune de ces considérations qu'il convient d'examiner le budget relatif à la politique des territoires, plus précisément le programme 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », le programme 162 « *Interventions territoriales de l'État* », et le compte d'affectation spéciale « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* ».

L'impression d'ensemble qui ressort de leur analyse est celle d'une érosion continue des moyens, avec une tendance à l'accélération particulièrement marquée en 2015. La nécessité d'une maîtrise budgétaire et la transition entre deux générations de contrats de plan État-région ne suffisent pas à justifier ce phénomène inquiétant. Il y a un véritable décalage entre le discours et les actes. Le Gouvernement affiche de grandes ambitions, mais celles-ci ne sont pas suivies d'effets concrets. En parallèle, il décide d'abandonner progressivement les systèmes de pôles, qui ont pourtant largement prouvé leur pertinence et leur efficacité.

Votre rapporteur attend donc avec impatience les conclusions des Assises des ruralités qui se sont déroulées à l'automne 2014. Il espère qu'elles entraîneront un nouvel élan des politiques d'aménagement du territoire afin de rétablir la place de tous les territoires dans le projet républicain.

**Lors de sa réunion du 27 novembre 2014, suivant son rapporteur, la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à la politique des territoires du projet de loi de finances pour 2015.**



## I. UNE NETTE ÉROSION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

### A. LA RÉDUCTION DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE DES TERRITOIRES SE PROLONGE INÉXORABLEMENT

#### 1. La tendance à la diminution des crédits s'accélère

Les crédits de la mission « *Politique des territoires* » (hors programme 147 « *Politique de la ville* » qui n'est pas examiné dans ce rapport, mais connaît lui aussi une baisse de ses moyens) sont en diminution constante, avec une tendance à l'accélération d'année en année. Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015, on observe ainsi **une diminution globale de 18 % des autorisations d'engagement (AE) et de 5 % des crédits de paiement (CP) par rapport à 2014**. Pour rappel, cette baisse était de 6,8 % en AE et 8 % en CP dans le PLF 2014 par rapport à 2013, et de 8 % en AE et 4 % en CP dans le PLF 2013 par rapport à 2012.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » (EN MILLIONS D'EUROS)

Programme budgétaire	PLF 2014		LFI 2015		Variation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	270	281	223	271	-18%	-4%
162 - Interventions territoriales de l'État	37	38	30	34	-18%	-11%
<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>319</b>	<b>253</b>	<b>304</b>	<b>-18%</b>	<b>-5%</b>

Source : PLF 2015

La forte baisse des autorisations d'engagement (-18 %) est équilibrée sur les deux programmes. Pour les crédits de paiement, la baisse est plus forte pour le programme 162 (-11 %) que pour le programme 112 (-4 %), ce dernier représentant près de 90 % du montant global des crédits.

#### 2. Le montant des dépenses fiscales reste stable et 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 444 millions d'euros pour 2015, stable par rapport aux deux exercices précédents**.

Votre rapporteur note que **les dépenses fiscales relatives à la Corse représentent un montant de 295 M€, soit 66 % du total**. 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 235 M€.

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 (ZRR) et de redynamisation urbaine, ou dans les zones d'aide à finalité régionale**. Son coût est estimé à 110 millions d'euros pour 2015.

Sur les 23 dépenses fiscales différentes rattachées à cette mission, **14 ont un coût inférieur à 5 millions d'euros ou non chiffrable**.

### ***B. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE S'AMENUISE ÉGALEMENT***

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.

#### **La politique interministérielle d'intervention en faveur des territoires**

Cette politique 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 ».

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 5,6 milliards d'euros** (Mds€) de crédits de paiement qui est inscrit pour 2015 et réparti dans 31 programmes relevant de 14 missions budgétaires différentes.

Les blocs les plus importants, en volume de crédits, sont ceux relatifs à l'emploi outre-mer (1,14 Md€), à l'agriculture (925 M€), aux conditions de vie outre-mer (671 M€), aux concours financiers de l'État aux communes (645 M€), et à la politique de la ville (340 M€).

**Ce montant peut paraître élevé en valeur absolue, mais il ne représente au final que 0,28 point de PIB consacré à l'aménagement du territoire, alors qu'il s'agit d'une composante essentielle de notre développement, comme le soulignent tous les travaux récents de l'économie géographique.**

D'autant plus que **la tendance générale est à la baisse** : les crédits de paiement diminuent de 5% en 2015, alors que les autorisations d'engagement connaissent une légère hausse de 0,9%. Sur les trois dernières années, ce sont ainsi 350 M€ qui ont disparu du budget consacré à l'aménagement du territoire.

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

	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Variation 2014/2015
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	243 930 118	281 099 445	246 576 216	-12%
Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires	1 092 549 572	1 014 918 696	925 219 298	-9%
Forêt	295 886 853	350 593 920	296 684 183	-15%
Enseignement supérieur et recherche agricoles	2 525 847	2 500 000	8 000 000	220%
Enseignement technique agricole	62 370 081	36 079 969	36 100 000	0%
Patrimoines	31 664 525	59 644 940	35 943 700	-40%
Création	10 965 974	16 224 139	15 268 272	-6%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	114 301 444	129 411 000	131 894 352	2%
Soutien de la politique de défense	38 002 715	46 763 377	52 678 349	13%
Infrastructures et services de transports	38 976 977	35 795 544	29 300 000	-18%

Paysages, eau et biodiversité	114 518 851	133 842 946	131 550 000	-2%
Prévention des risques	54 533 335	50 200 000	50 200 000	0%
Énergie, climat et après-mines	3 385 457	4 970 000	3 160 000	-36%
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	2 750 000	2 500 000	2 500 000	0%
Développement des entreprises et du tourisme	32 685 921	22 287 784	14 198 123	-36%
Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	31 725 477	45 456 979	44 906 630	-1%
Politique de la ville	421 960 285	420 885 724	339 880 000	-19%
Soutien de la politique de l'éducation nationale	43 908 345	68 222 845	88 922 845	30%
Emploi outre-mer	1 213 595 947	1 140 249 559	1 136 599 516	0%
Conditions de vie outre-mer	621 833 513	642 723 618	671 780 645	5%
Interventions territoriales de l'État	49 928 389	53 144 186	22 788 768	-57%
Formations supérieures et recherche universitaire	173 212 072	215 000 000	195 992 900	-9%
Vie étudiante	18 656 163	9 586 000	12 925 000	35%
Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	30 290 722	22 147 718	23 975 800	8%
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	170 909 006	100 205 734	117 347 798	17%
Concours financiers aux communes et groupements de communes (DETR, DDU)	636 299 133	655 000 000	645 000 000	-2%
Concours spécifiques et administration	10 063 214	12 063 214	12 063 214	0%
Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	138 084 274	130 871 236	125 235 758	-4%
Sport	30 615 989	35 042 457	31 339 810	-11%
Accès et retour à l'emploi	2 749 722	4 000 000	-	-100%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	247 368 310	182 847 402	171 556 459	-6%
<b>TOTAL</b>	<b>5 980 248 231</b>	<b>5 924 278 432</b>	<b>5 619 587 636</b>	<b>-5%</b>

Source : document de politique transversale - PLF 2015

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

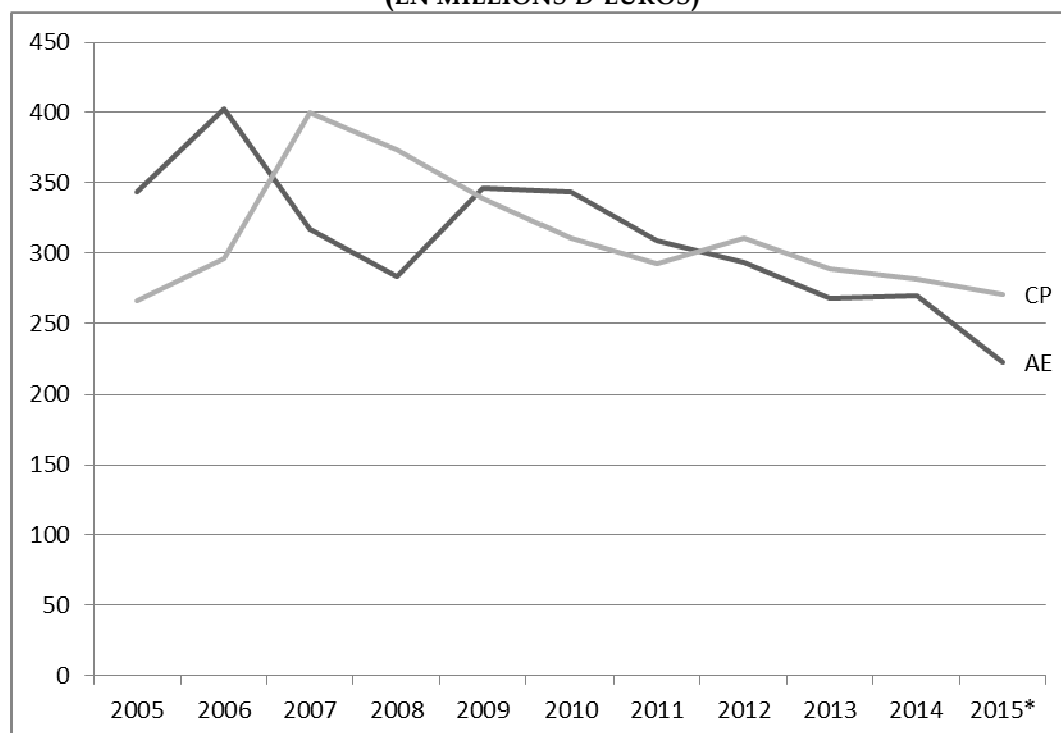
### A. LES GRANDES LIGNES DU PROGRAMME EN 2014-2015

#### 1. L'évolution des crédits

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit l'inscription dans ce programme de 222,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 270 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une baisse respective de 18 % et 4 % par rapport à 2014. En **neutralisant les mesures de périmètre**, cette baisse est encore plus forte puisqu'elle atteint **-22 % pour les AE et -7 % pour les CP**.

En effet, le périmètre de l'action 04 « Instruments de pilotage et d'études » évolue, puisqu'il est désormais le réceptacle de l'ensemble des dépenses support mutualisées du nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) : la finalisation de ce processus suppose le **transfert des dépenses de fonctionnement courant et de la masse salariale des agents de l'ancienne Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)**, qui figurait auparavant au programme 147 « Politique de la ville », soit un **abondement budgétaire de 7,5 M€**.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112  
(EN MILLIONS D'EUROS)



Source : PLF 2015

**Votre rapporteur déplore l'attrition continue des crédits de ce programme depuis dix ans.** Entre 2006 et 2015, les autorisations d'engagement (AE) sont passées de 402 M€ à 222 M€, soit **une baisse de près de 45 %**. Les crédits de paiement suivent la même évolution, avec un décalage dans le temps : ils diminuent de 400 M€ en 2007 à 270 M€ en 2015 (-32 %).

#### ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 112 EN 2014-2015

	LFI 2014		PLF 2015		Variation 2014/2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 Attractivité économique et compétitivité des territoires	110 385 765	106 533 765	88 920 810	95 576 267	-19%	-10%
Action 02 Développement solidaire et équilibré des territoires	124 430 785	139 459 583	89 495 000	130 892 971	-28%	-6%
Action 04 Instruments de pilotage et d'étude	35 106 097	35 106 097	44 111 362	44 111 362	26%	26%
<b>Total</b>	<b>269 922 647</b>	<b>281 099 445</b>	<b>222 527 172</b>	<b>270 580 600</b>	<b>-18%</b>	<b>-4%</b>

Source : PLF 2015

##### a) Détail par action

L'**action 01** « Attractivité économique et compétitivité des territoires » regroupe 40 % 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 restructurations du ministère de la défense, les aides aux entreprises via la prime d'aménagement du territoire (PAT), la subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et le soutien à certaines grandes opérations d'aménagement ou d'urbanisme dans le cadre des contrats de plan État-région (comme la reconversion des anciens bassins miniers en Lorraine et Nord Pas-de Calais, l'opération « Euromed » de la métropole marseillaise ou la rénovation urbanistique du littoral en Languedoc-Roussillon).

Les crédits afférents diminuent de 19 % en autorisations d'engagement (AE), passant de 110,4 M€ en 2014 à 88,9 M€ pour 2015, et de 10 % en crédits de paiement (CP), passant de 106,5 M€ à 95,6 M€.

L'**action 02** « Développement solidaire et équilibré des territoires » concentre 40,2 % des crédits du programme.

Relèvent notamment de cette action la mise en œuvre des pôles d'excellence rurale (PER), 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 28% pour cette action, passant de 124 M€ en 2014 à 89,5 M€ pour 2015, tandis que les crédits de paiement baissent de 6 %, passant de 139,5 M€ à 130,9 M€.

L'**action 04** « Instruments de pilotage et d'études » (il n'y a plus d'action 3), qui représente 19,8 % 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.

Les crédits sont en augmentation de 26 % pour cette action, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, mais cette hausse est essentiellement due à l'évolution du périmètre évoquée précédemment.

*b) La situation financière du FNADT*

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, est **le bras armé du programme 112, dont il représente 80 % des crédits**. Il regroupe des crédits d'intervention qui 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 (CPER)**, et une **section libre d'emploi dont les crédits sont délégués aux préfets de régions**.

**CRÉDITS DU FNADT (EN MILLIONS D'EUROS)**

	LFI 2014		PLF 2015		Variation 2014/2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Partie contractualisée (CPER)	118	121,9	100	110,12	-15%	-10%
FNADT non contractualisé	81,82	95,06	55,036	92,97	-33%	-2%
<b>Total FNADT</b>	<b>199,8</b>	<b>217</b>	<b>155,04</b>	<b>203,09</b>	<b>-22%</b>	<b>-6%</b>

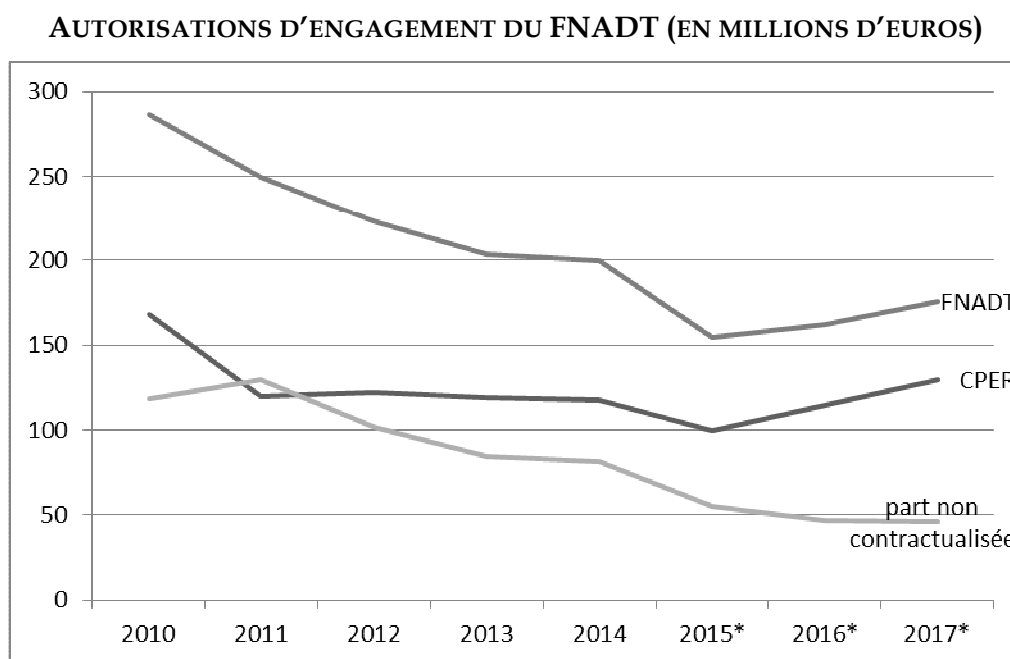
Source : PLF 2015

En 2015, les crédits du FNADT diminuent fortement : -22 % en AE et -6 % en CP. La **forte baisse des autorisations d'engagement** est liée à **trois phénomènes** :

- l'enveloppe est calibrée sur les capacités réelles d'engagement de conventions de subvention au cours de la première année de **lancement de la nouvelle génération de CPER** (baisse des AE de 18 M€) ;

- l'**expérimentation des centres-bourgs** avait conduit à une augmentation exceptionnelle de 15M€ de l'enveloppe non contractualisée locale en 2014, qui n'est pas reconduite en 2015 (baisse des AE de 15 M€) ;

- l'achèvement de la 2<sup>ème</sup> génération des pôles d'excellence rurale (PER) qui ne font pas l'objet de nouvelles autorisations d'engagement (baisse des AE de 8 M€).

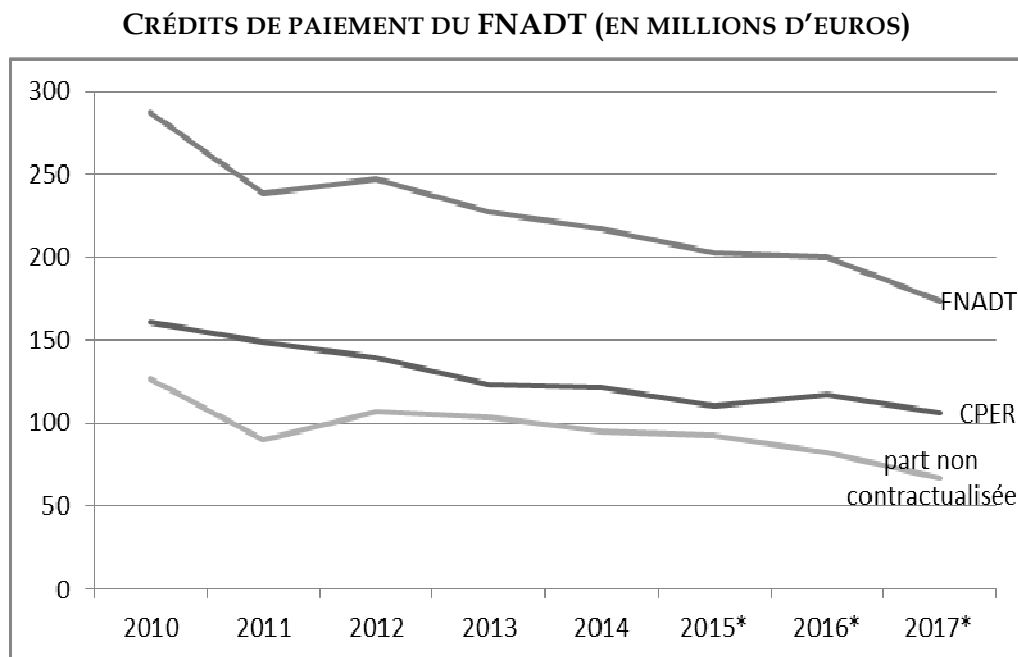


Source : PLF 2015

Les perspectives à moyen terme du FNADT sont largement conditionnées par le **rythme de montée en puissance des nouveaux contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020** : le triennal 2015-2017 annonce une augmentation des capacités d'engagement du FNADT, passant de 158 M€ en 2015 à 165 M€ en 2016 puis 179 M€ en 2017. Cependant, en raison de la **forte diminution de la part non contractualisée**, la capacité d'engagement du FNADT restera nettement inférieure en 2017 à son niveau de 2014.

Les crédits de paiement suivent la même tendance avec un décalage dans le temps, la baisse étant cependant moins marquée, en raison de la **résorption parallèle des restes à payer**. Ce processus engagé à la fin des années 2000 vise à résorber la dette exigible du FNADT : on est ainsi passé

de 696 M€ de restes à payer fin 2009, à 565 M€ fin 2014, soit une **réduction de 19 % en cinq ans**.



Source : PLF 2015

## 2. La création du Commissariat général à l'égalité des territoires

Afin de **rompre avec une approche sectorielle des politiques territoriales et de privilégier une réflexion transversale**, la mise en place du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) a été décidée à l'été 2013. Cette nouvelle structure, créée par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014, résulte de 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).

Trois motifs ont présidé à la création du CGET : la **lutte contre les inégalités territoriales**, la construction d'une **politique globale** des territoires atténuant la dichotomie classique entre milieux urbains et ruraux, la **réconciliation entre décentralisation et politique des territoires** en renforçant le dialogue entre les collectivités territoriales et l'État.

Service du Premier ministre à **vocation interministérielle**, le CGET intervient, en lien avec les ministères concernés, sur des thématiques concrètes : l'éducation prioritaire ; la lutte contre les inégalités de tout ordre, les concentrations de pauvreté et les fractures économiques, sociales, numériques et territoriales ; le renforcement de la présence des services

publics dans les quartiers de la politique de la ville et les espaces ruraux ; le développement des infrastructures et des transports pour désenclaver les territoires et permettre une plus grande mobilité de leurs habitants ; l'accès aux soins ; l'accès aux nouvelles technologies et le développement du haut et du très haut débit ; la transition écologique et énergétique.

Pour agir sur ces thématiques, **le CGET pilote des politiques contractuelles** à travers deux dispositifs d'intervention principaux : les nouveaux contrats de ville déployés en 2015 (dans le cadre du programme 147 « *Politique de la ville* » qui ne sera pas examiné ici) et la nouvelle génération de contrats de plan État-régions (CPER) pour la période 2015-2020.

Outre la politique contractuelle, l'action du CGET est accentuée par des **dispositifs d'intervention spécifiques** dans les territoires les plus fragilisés, comme la prime d'aménagement du territoire (PAT), l'accompagnement territorial du redéploiement des armées, le réseau de maisons de services au public, etc.

L'organisation du CGET s'articule autour de **trois directions** (direction de la ville et de la cohésion urbaine, direction des stratégies territoriales et direction du développement des capacités des territoires) et de **trois missions transversales** (contractualisation et partenariats territoriaux, affaires européennes, coordination de l'action interministérielle et sectorielle).

Le CGET assure également le **secrétariat permanent de l'Observatoire des territoires**, qui constitue, depuis 2004, le lieu de synthèse et de mise en perspective des informations, de plus en plus nombreuses, qui sont produites sur les territoires par les services de l'État, les collectivités territoriales et les organismes d'étude et de recherche. Son prochain rapport, qui paraîtra au début 2015, aura pour thème « qualité de vie, habitants, territoires ».

Le **budget de fonctionnement courant du CGET est mutualisé au sein du programme 112** « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », d'où le transfert budgétaire des crédits auparavant affectés à l'ACSé dans le programme 147 « *Politique de la ville* », prévu dans ce PLF 2015. Des économies sont attendues sur la période 2015-2017, grâce aux **gains de productivité** générés par la fusion de trois administrations et au **regroupement des agents sur un site unique à Saint Denis** à la fin de l'année 2014. D'ores et déjà, les dépenses relatives au fonctionnement courant et à la masse salariale du CGET diminuent de 2,3 % entre 2014 et 2015, soit presque un million d'euros d'économies.

**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.**

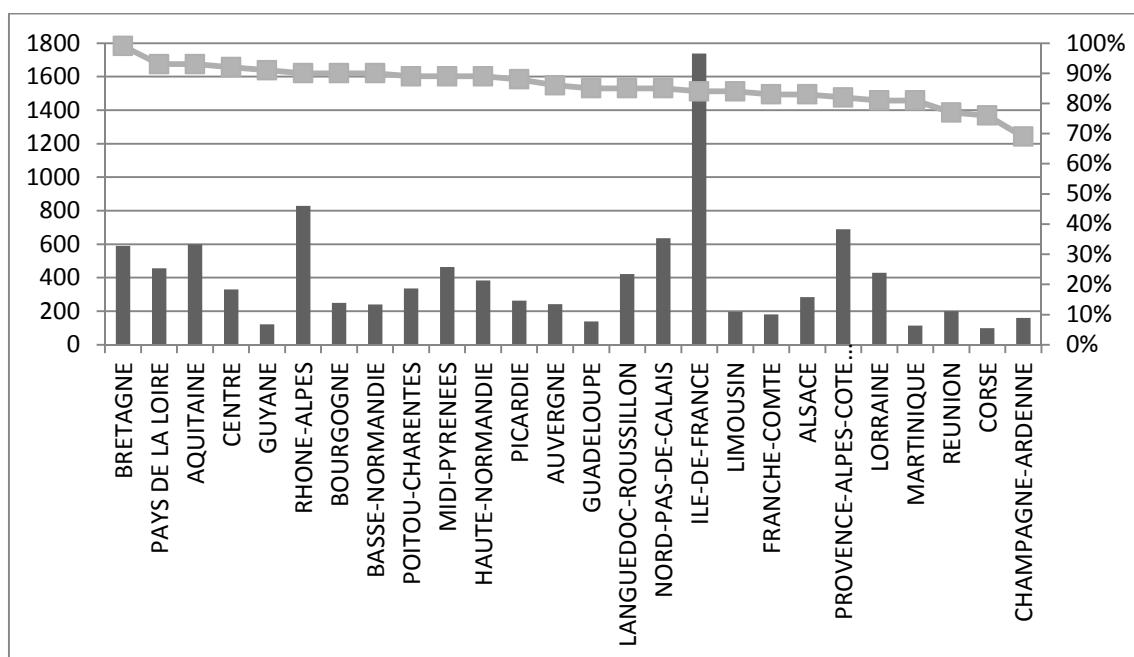


### 3. La nouvelle génération de contrats de plan État-région

La programmation des CPER 2007-2013 touche à sa fin. Fin 2013, le taux d'avancement est de 83,1 %, soit plus d'une année de retard par rapport à l'objectif initialement fixé pour les sept années d'exécution. **Les CPER 2007-2013 ont donc été prolongés en 2014**, afin de permettre l'achèvement de certaines opérations en cours et la préparation des futurs contrats : **leur taux d'avancement devrait finalement atteindre 89,5 %** à la fin de l'année.

À noter, qu'en raison de la **suspension de l'écotaxe à la fin 2013 et des incertitudes qui ont pesé sur les ressources de l'AFITF durant l'année 2014**, il n'y a eu aucun engagement supplémentaire sur l'axe transport pour l'année écoulée.

MONTANTS EFFECTIVEMENT ENGAGÉS (EN MILLIONS D'EUROS) ET TAUX DE RÉALISATION DES CRÉDITS POUR LES CPER 2007-2014



Source : PLF 2015

**En dépit d'une année de transition supplémentaire, la mise en place des nouveaux CPER 2015-2020 s'effectue avec du retard.** Le calendrier de la réforme territoriale voulue par le Gouvernement a entraîné le report de la phase de négociation financière des contrats à l'automne 2014. Dans ce contexte, l'administration a confirmé à votre rapporteur que les arbitrages politiques définitifs sur la nouvelle génération de CPER seraient rendus avant la fin de l'année. En tout état de cause, **la signature juridique de ces contrats ne pourra intervenir avant le mois de mars 2015**, à l'issue des

consultations requises dans le cadre de l'évaluation stratégique et environnementale de ces documents.

Globalement, **l'enveloppe de crédits de l'État disponible pour la contractualisation sur 2015-2020 enregistrera une légère baisse** (12,5 Mds€ contre 12,75 Mds€ pour la génération précédente), sachant que cette prochaine programmation porte sur une durée de six ans. Le montant des crédits à la charge du FNADT s'élèvera à 735 millions d'euros sur l'ensemble de la période, dont 100 millions d'euros pour 2015. L'effort de redressement des comptes publics est pris en compte par le **resserrement des priorités** (sur l'emploi, la compétitivité, la transition écologique et énergétique et l'égalité des territoires) et une plus grande sélectivité des projets.

#### Les axes d'intervention des nouveaux CPER 2015-2020

**Pour la métropole, cinq thématiques ont été définies** : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur ; la mobilité multimodale ; la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique.

**Pour l'outre-mer, six thématiques ont été retenues** : les infrastructures et services collectifs de base, la lutte contre la vulnérabilité des territoires et populations ; l'aménagement urbain durable ; la gestion des ressources énergétiques et environnementales ; le développement de la recherche et de l'innovation, les filières d'excellence ; la cohésion sociale et l'employabilité ; le développement économique durable.

Enfin, les contrats de plan comprendront un volet territorial portant sur des territoires à enjeux spécifiques.

Par ailleurs, l'élaboration de cette génération de contrats de plan s'inscrit dans une stratégie globale à l'horizon 2020, en cohérence avec la programmation des fonds européens<sup>1</sup>. Elle aura également vocation à **accompagner les évolutions annoncées par la réforme de l'organisation territoriale** : une **clause de révision des contrats a ainsi été introduite en 2016**, après les élections régionales.

**Votre rapporteur s'étonne du décalage entre les ambitions affichées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme territoriale**, qui souhaite réduire le nombre des régions et renforcer leurs compétences, **et le traitement réservé aux CPER, censés être la déclinaison financière de ce projet** : les retards sont accumulés dans leur négociation et leur mise en

<sup>1</sup> L'année 2015 est la deuxième année de programmation des fonds européens pour la période 2014-2020, soit environ 14,5 Mds€ du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds social européen (FSE). Gérés en quasi-totalité par les conseils régionaux, ces programmes devront concentrer les investissements qu'ils financent sur des projets mobilisateurs de croissance intelligente (innovation, PME, TIC), durable (énergies renouvelables, efficacité énergétique) et inclusive (emploi, formation, inclusion) dans les territoires afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Le CGET assure la coordination de ces actions au niveau national.

---

œuvre, la dotation de l'État est annoncée en baisse, et la mise en œuvre du volet « mobilité » précarisée par les revirements successifs concernant les ressources de l'AFITF, dont 40% des crédits sont destinés aux CPER et aux programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI).

Enfin, **votre rapporteur dénonce l'effet d'optique consistant à affirmer que les crédits relatifs au CPER sont globalement maintenus** : ce calcul n'inclut pas le **choix du Gouvernement d'abandonner plusieurs dispositifs au profit de la contractualisation** (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, maisons de santé pluriprofessionnelles), il convient donc d'y retrancher l'ensemble des crédits afférents qui ne seront pas reconduits.

## **B. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES**

### **1. La révision des aides européennes à finalité régionale**

Une nouvelle carte des zones d'aides à finalité régionale (AFR) a été définie pour la période 2014-2020 par le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014. En effet, la Direction générale de la Concurrence ayant publié tardivement ses lignes directrices, le 23 juillet 2013, les États membres ont eu la possibilité de **prolonger leur ancienne carte AFR 2007-2013 et leurs régimes d'aides AFR jusqu'au 30 juin 2014**.

#### **Le fonctionnement des aides à finalité régionale**

L'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) impose aux États de limiter les aides publiques à l'investissement productif et à la création d'emplois des entreprises à des périmètres d'intervention approuvés par la Commission européenne.

Ainsi, la France a l'obligation de définir tous les 7 ans une nouvelle carte des zones AFR qui comprend deux catégories :

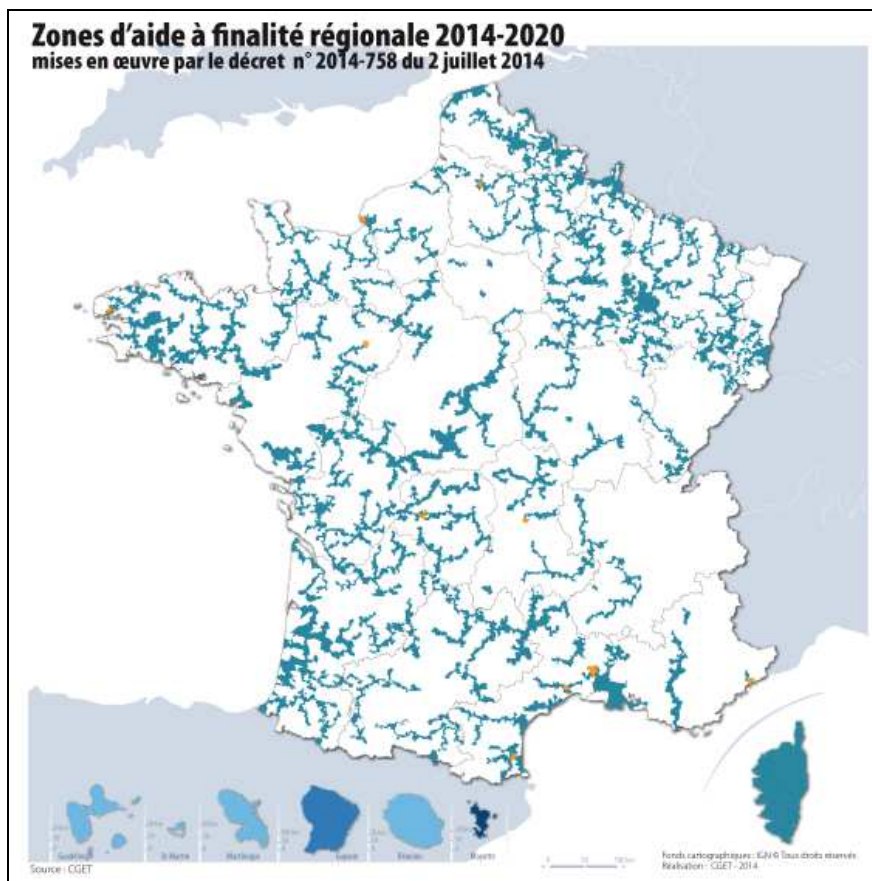
- les « zones a » dont le niveau de vie est anormalement bas (PIB/habitant inférieur à 75% de la moyenne des 28 États-membres) ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi : pour la France, il s'agit des cinq départements d'outre-mer et de Saint-Martin ;

- les « zones c » constituées de régions défavorisées par rapport à la moyenne nationale : elles sont moins défavorisées que les précédentes et sont sélectionnées sur des bases plus restrictives.

Les aides octroyées par les pouvoirs publics aux entreprises en zones AFR peuvent couvrir les coûts des investissements dans des terrains, des équipements, des bâtiments ou des actifs incorporels (brevets par exemple), ainsi que les coûts salariaux des emplois créés, sur une période de 2 ans.

La nouvelle réglementation européenne permet à la France de **rendre éligible 21.24% de sa population aux AFR en « zone c »** jusqu'en 2020, contre 15.5 % pour la période 2007-2013.

#### LA NOUVELLE CARTE DES ZONES RELATIVES AUX AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE



Source : CGET

La Commission a **réduit de cinq points les plafonds d'intensité des aides**, qui varient de 30 à 10 % de l'investissement selon la taille de l'entreprise. Elle a également **fortement restreint les possibilités d'aides aux grandes entreprises (de plus de 250 salariés) en « zone c »**, excluant le soutien à une extension de capacité productive ou un changement même majeur du processus de production. Seules les créations d'activité et la diversification de la production vers de nouveaux produits pourront prétendre à un soutien public.

Enfin, **les conditions d'octroi sont désormais plus complexes** puisque des critères qualitatifs comme le « caractère approprié » de l'aide ont été introduits. L'administration concernée devra ainsi justifier, pour chaque projet, les raisons du choix d'un instrument (subvention, prêt, garantie, etc.) par rapport à un autre. La démonstration du « caractère incitatif » de l'aide pour les grandes entreprises est également alourdie :

celles-ci sont tenues de présenter le scénario des investissements qu'elles auraient réalisés en l'absence d'aide.

La Commission a donc **drastiquement renforcé ses pouvoirs en matière de contrôle** de l'attribution des aides. Elle prévoit également une intensification de son contrôle *a posteriori*, notamment facilité par une obligation de publication sur un site spécifique de toutes les aides individuelles supérieures à 500 000 euros.

Si les PME sont au final peu affectées par cette réforme, **les territoires en difficulté auront en revanche moins de facilités pour attirer les grandes entreprises**, dont l'implantation est souvent structurante pour le tissu économique local. **Votre rapporteur se félicite cependant que la France, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Irlande aient obtenu un assouplissement de la position de la Commission, qui souhaitait au départ interdire totalement les aides aux grandes entreprises.**

## 2. Une prime d'aménagement du territoire (PAT) recentrée

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des Comptes avait émis de sévères critiques à l'encontre de la PAT, qu'elle considérait comme « *une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée* ». **Un nouveau régime de PAT est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014**, qui tient compte de la révision des lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale (AFR) effectuée par la Commission européenne<sup>1</sup>.

### La prime d'aménagement du territoire (PAT)

Il s'agit d'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 ;

<sup>1</sup> Règlement communautaire n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité de l'Union Européenne.

- 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. Le fait que la PAT soit **attribuée de manière discrétionnaire**, et non pas de façon automatique sur simple respect de critères d'éligibilité, concourt à limiter les effets d'aubaine.

On estime que **la PAT contribue chaque année à la création ou à la préservation d'environ 5 000 à 8 000 emplois**. Le coût par emploi créé ou sauvé peut être évalué à 4 000 euros, ratio qui peut être considéré comme tout à fait satisfaisant, au regard d'autres mécanismes tels que les exonérations de charge. Selon une évaluation conduite sur la période 1996-2004 et rendue début 2006, plus de la moitié des créations d'emplois primés n'auraient pas eu lieu sans le concours de la PAT, et la localisation du projet sur le sol français a été conditionnée par l'obtention d'une PAT dans un cas sur cinq.

L'ensemble des secteurs en bénéficiant, même s'il apparaît qu'**en 2013-2014, elle a surtout profité à l'automobile et l'aéronautique**. Les principales régions bénéficiaires ont été le Nord Pas-de-Calais, la Lorraine, la Bretagne, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Pays de Loire.

Ainsi, la nouvelle mouture de la PAT est **recentrée sur les PME** depuis que le décret n° 2014-1056 du 16 septembre 2014 a fait sortir la plupart des grandes entreprises bénéficiaires de son champ d'application. En parallèle, **la PAT « recherche, développement et innovation », qui avait concentré les critiques de la Cour des Comptes, est abandonnée**. L'intensité de l'aide en fonction du zonage et du type d'entreprise est également revue, conformément aux nouvelles lignes directrices relatives aux AFR.

**ANCIENS ET NOUVEAUX CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ À LA PAT**

Type de projet	Décret 2007		Décret 2014	
	PME	Grande entreprise	PME	Grande entreprise
<b>Création</b> d'établissement	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Extension</b> des capacités d'un établissement	Oui	Oui	Oui	<b>Non</b>
<b>Diversification</b> de la production	Oui	Oui	Oui	Oui (nouvelle activité ni identique ni similaire)
<b>Changement fondamental</b> de processus de production	Oui	Oui	Oui	<b>Non</b>
<b>Acquisition d'actifs</b> (reprise)	Oui	Oui	Oui	Oui (nouvelle activité ni identique ni similaire)
<b>Recherche, développement et innovation</b>	Oui	Oui	PAT RDI supprimée	

Source : CGET

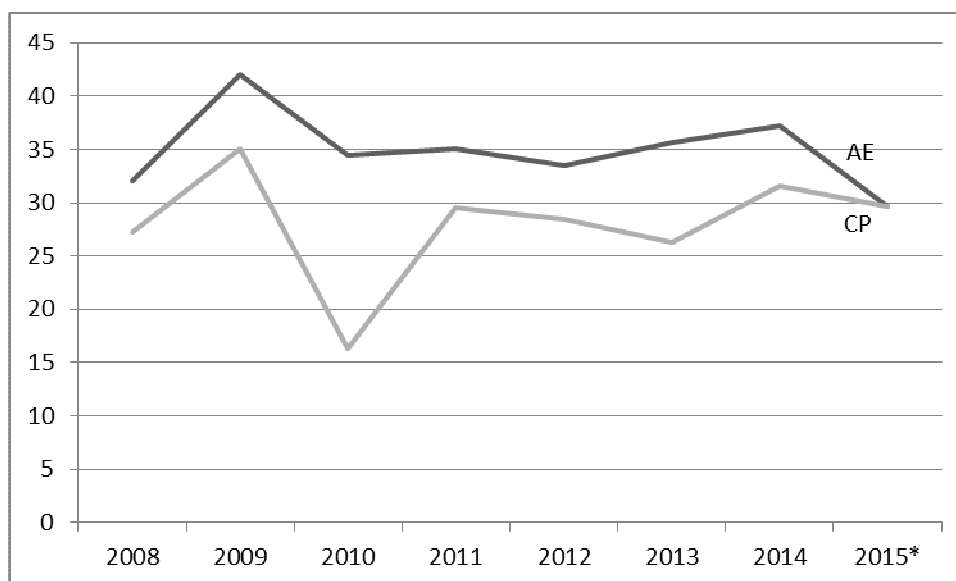
**ANCIENS ET NOUVEAUX SEUILS D'ÉLIGIBILITÉ À LA PAT**

Type de projet	Décret 2007	Décret 2014
Création d'établissement	25 emplois nets 5 M€ d'investissement	20 emplois nets 3 M€ d'investissement
Extension, diversification ou changement fondamental du processus	Soit 25 emplois nets, représentant au moins 50% de l'effectif, et 5 M€ d'investissement Soit 50 emplois nets Soit 10 M€ d'investissement	Soit 20 emplois nets, représentant au moins 50% de l'effectif, et 3 M€ d'investissement Soit 40 emplois nets et 3 M€ d'investissement Soit 10 M€ d'investissement
Acquisition d'actifs	Situation de l'emploi très dégradée Rétablissement durable et structurel de la compétitivité de l'entreprise Reprise de 80 emplois et 5 M€ d'investissement	Situation de l'emploi très dégradée Rétablissement durable et structurel de la compétitivité de l'entreprise Maintien significatif de l'emploi dans l'entreprise Reprise de 50 emplois et 3 M€ d'investissement

Source : CGET

Au final, **les crédits pour 2015 sont en baisse** : ils s'élèvent à 29,6 M€ (en AE et CP) contre 37,2 M€ en AE et 33,6 M€ en CP pour 2014, notamment en raison de la sortie des grandes entreprises du dispositif.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA PAT (EN M€)



Source : CGET

**Votre rapporteur espère que cette contraction des crédits n'est que temporaire** : la PAT est un outil puissant qui peut faire la différence dans la négociation finale pour l'implantation d'un investissement. Ce mécanisme de solidarité nationale vient en aide aux territoires structurellement fragiles ou victimes de sinistres économiques. Il serait dommage d'affaiblir un instrument auquel recourent les autres pays européens.

### 3. Les pôles de compétitivité : un dispositif menacé ?

Dans le cadre du « Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi », **une troisième phase des pôles de compétitivité a été lancée pour la période 2013-2018**. L'objectif prioritaire de cette nouvelle phase est la maximisation son impact économique, envisagée selon deux axes :

- le passage de « l'usine à projets » à « l'usine à produits d'avenir » : cet objectif vise à inciter les pôles à favoriser l'émergence de projets de R&D ayant un impact économique concret, au travers de produits, services et procédés innovants directement commercialisables sur le marché : les pôles ont vocation à accompagner davantage le passage de la R&D à l'industrialisation ;

- l'accompagnement du développement des PME/ETI, dans quatre domaines en particulier : l'accès aux financeurs privés, l'internationalisation des entreprises, l'accompagnement des PME et l'anticipation des besoins en compétences.



---

Les pôles de compétitivité servent également de **support opérationnel aux grands programmes** lancés par le Gouvernement (34 plans industriels, French Tech).

Pour le moment, **le soutien financier apporté par l'État aux pôles de compétitivité est sanctuarisé, à hauteur de 450 M€ sur la période 2013-2015**, répartis entre 15 % pour le financement de la gouvernance des pôles et 85 % pour le financement des projets par le fonds unique interministériel.

**Votre rapporteur s'inquiète cependant de la réduction annoncée du soutien de l'État.** La position de l'administration est sans ambiguïté sur ce point : « *La politique des pôles de compétitivité est amenée à évoluer en fonction du degré de maturité des pôles. L'accroissement des ressources privées des pôles est un objectif clair des prochaines années. Les modèles d'affaires des pôles doivent donc continuer à se consolider* ». Lors de son audition, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, a clairement affirmé qu'**aucun nouvel appel à projets n'est actuellement envisagé**. Votre rapporteur préfère **attendre les résultats de l'évaluation en cours** pour apprécier l'opportunité d'une baisse des crédits, qui n'est jamais une bonne nouvelle pour le développement économique des territoires.

#### **4. La fin des grappes d'entreprises**

La politique des grappes d'entreprises<sup>1</sup>, lancée en 2009, **a pris fin en 2014**. À ce titre, aucun crédit de financement opérationnel n'est prévu depuis la LFI 2014. **Le CGET continue cependant à financer l'animation du dispositif par le biais de l'association France Cluster** (dont le marché court jusqu'en juin 2015).

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). Elles ont été soutenues jusqu'à la fin de 2012 pour la première vague et jusqu'à la fin 2013 pour la seconde vague.

**Une évaluation du dispositif a été lancée par l'ex-Datar en janvier 2014**. Elle comporte deux volets : la caractérisation des grappes d'entreprises, résultats intermédiaires et qualification des premières retombées économiques et territoriales ; l'évaluation de la politique nationale en faveur des grappes d'entreprises (atteinte des objectifs et articulation avec les autres dispositifs de l'innovation).

---

<sup>1</sup> 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. Les grappes d'entreprises sont complémentaires des pôles de compétitivité : alors que ces derniers 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. La réorientation des pôles de compétitivité pour 2013-2018 rend toutefois cette distinction obsolète.

Le comité de pilotage de l'étude se compose notamment du CGET, de l'Association des régions de France (ARF), de BPI France, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), des régions, du secrétariat général des affaires régionales (SGAR), de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP). Les résultats de cette étude seront connus à la fin de l'année.

**Votre rapporteur s'inquiète de la survie d'un certain nombre de ces grappes dans les mois à venir, qui ne disposent pas de la capacité d'autofinancement nécessaire en l'absence du soutien financier de l'État.**

### **5. Une fusion AFII - UbiFrance à marche forcée**

En 2013, le rapport Bentejac-Desponts<sup>1</sup> a suggéré de fusionner l'agence française pour le développement international des entreprises (AFII) et UbiFrance, afin de **regrouper dans une même structure les savoir-faire et expertises des deux réseaux,**

Il s'agit de **faire en sorte que les questions d'attractivité et de compétitivité soient traitées par une seule et même entité,** au bénéfice des entreprises françaises travaillant à l'export et des entreprises étrangères désireuses de créer des emplois sur notre territoire.

À l'heure actuelle, **les deux agences exercent des missions différentes, bien qu'elles partagent le même objectif de promotion et d'internationalisation de l'économie française :** l'AFII est chargée de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France, tandis qu'UbiFrance a pour but d'accompagner les entreprises françaises à l'international.

Cette fusion, qui s'inscrit dans la démarche du choc de simplification, a finalement été **annoncée par le Président de la République lors du Conseil stratégique de l'attractivité du 14 février 2014.** Elle devrait intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2015, et la nouvelle agence formera un ensemble de 1 500 personnes, présentes dans 65 pays. Elle sera placée sous la triple tutelle des ministères en charge des finances, des affaires étrangères et de l'aménagement du territoire. Son nom n'est pas encore décidé, mais pourrait être « France international ».

**Soumis à un calendrier serré, ce projet soulève néanmoins certaines réticences,** au sein d'UbiFrance comme de l'AFII. La prospection d'investisseurs étrangers pour la France et l'accompagnement d'entreprises françaises à l'étranger sont deux métiers bien différents. **Votre rapporteur craint que les synergies recherchées ne se concrétisent guère - une fusion**

---

<sup>1</sup> Rapport de la mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française, remis le 26 juin 2013 à la ministre du commerce extérieur par Alain Bentejac et Jacques Desponts.

---

administrative étant rarement source d'économies à court terme -, et que cette opération ne soit qu'un **prétexte pour réaliser davantage d'économies, au risque de détruire des compétences existantes.**

### **C. L'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX**

#### **1. Les zones de revitalisation rurale : un nouveau dispositif en préparation**

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 zones de revitalisation rurale (ZRR), parce qu'elles ne remplissent plus les critères<sup>1</sup>.

Le problème s'est matérialisé en 2013, lorsque **l'actualisation des données démographiques de référence avait conduit à sortir brutalement 1 891 communes du classement.** Finalement, le relèvement du plafond avait permis de réintégrer, à titre transitoire, 1 200 d'entre elles, dans l'attente d'une réforme plus profonde du système des ZRR.

**Les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier<sup>2</sup> ont présenté leur rapport sur ce sujet le 8 octobre dernier :** ils proposent une refonte à la fois du zonage et des aides, le tout assorti d'un mécanisme de sortie progressive pour ne pas pénaliser brutalement les communes déclassées.

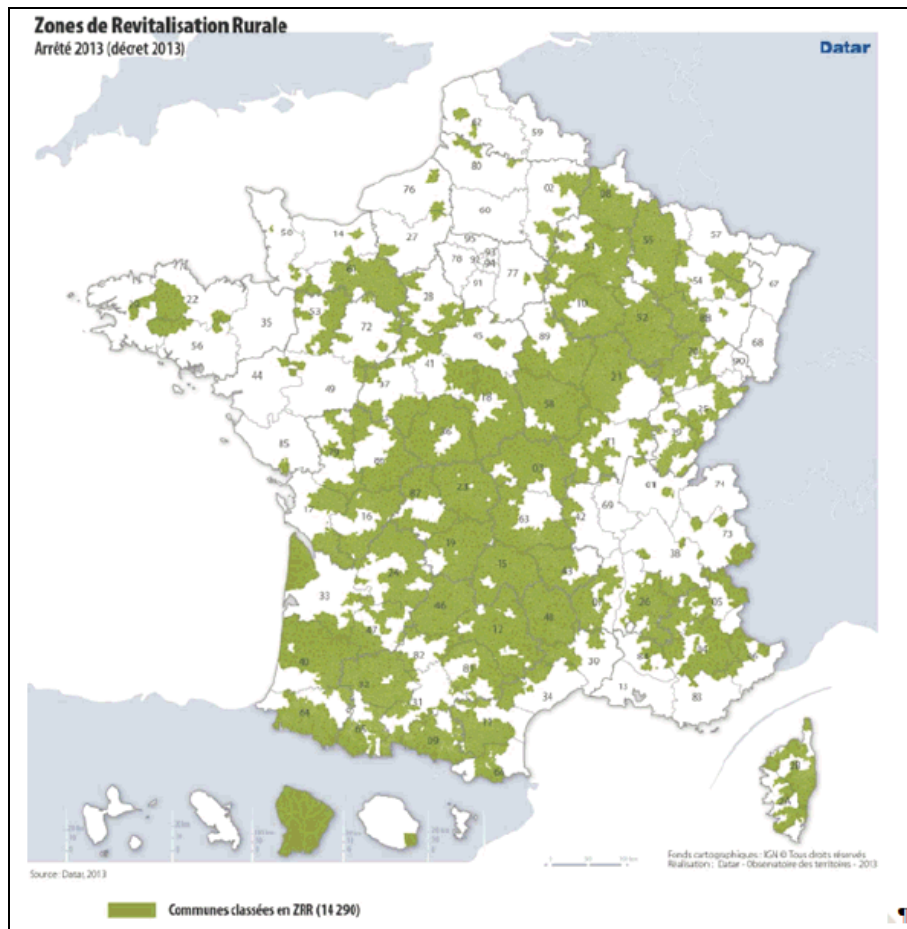
Ils suggèrent ainsi qu'un nouveau zonage soit établi au 1<sup>er</sup> janvier 2015 **en retenant une entrée intercommunale basée sur deux critères simples et cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants.** Ce nouveau zonage serait établi pour une période de 6 ans (avec une révision exceptionnelle au 1<sup>er</sup> janvier 2018 compte tenu de l'évolution du paysage intercommunal qui interviendra à cette date), en prévoyant **un délai de 2 ans pour une sortie progressive des communes déclassées.**

---

<sup>1</sup> 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. En 2013, les zones de revitalisation rurale (ZRR) couvrent 14 290 communes, soit près de 40 % du total des communes françaises, et concernent plus de 6 millions d'habitants. Les critères du zonage sont restés inchangés depuis 2005 et de nature essentiellement démographique.

<sup>2</sup> « Une nouvelle ambition pour les zones de revitalisation rurale » - Rapport d'information n° 2251 des députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2014.

## L'ACTUELLE CARTE DES ZONES DE REVITALISATION RURALE



Source : CGET

Les deux députés rapporteurs prônent également une révision des aides, avec la **fin de l'exonération des cotisations sociales pour les nouvelles embauches** (compte tenu de son faible intérêt par rapport aux mesures de droit commun issues du pacte de responsabilité). En revanche, ils se prononcent en faveur du maintien du dispositif d'exonération d'impôts sur les bénéficiaires, de l'exonération de plein droit de la contribution économique territoriale, du dispositif d'exonérations facultatives de la fiscalité à l'initiative des collectivités locales et de l'exonération des cotisations sociales en faveur des organismes d'intérêt général.

En matière de dépenses, ils privilégient **une sanctuarisation des dotations**, un meilleur fléchage des transferts financiers de l'État, des aides à l'ingénierie territoriale, une territorialisation du dispositif et un système de « bonus » visant à abonder systématiquement toute politique nationale en ZRR. Ils recommandent enfin de mettre en œuvre des mesures de simplification et de créer un observatoire des ZRR.

---

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, **la mise en œuvre de cette réforme devrait s'effectuer en deux temps**, en commençant d'abord par la révision du zonage, puis en examinant les exonérations fiscales et sociales. Celles-ci devraient donc être vraisemblablement prolongées en 2015, dans le cadre du collectif budgétaire de fin d'année. Votre rapporteur insiste sur la **nécessité de concevoir au plus vite un dispositif stable et lisible**, et souligne que les ZRR sont un outil difficilement remplaçable pour de nombreux territoires ruraux bénéficiaires.

## **2. Les pôles d'excellence rurale : une deuxième phase en voie d'achèvement**

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. À l'issue de l'instruction, **263 nouveaux PER** ont été labellisés. Ce nombre a été ramené à 260, après l'abandon de 3 projets.

**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'État déconcentrés et de fonds structurels européens.

Une réunion interministérielle en date du 15 octobre 2013 a permis de revoir les modalités de financement des PER : à compter de 2015, **les financements résiduels seront intégralement apportés par le programme 112**. La construction du budget triennal 2015-2017 a tiré les conséquences de cet arbitrage : le FNADT est doté des moyens permettant de finaliser ces dernières contributions jusqu'en 2017.

En conséquence, le montant théorique des opérations à la charge du FMM est ramené à 151,8 M€. Au mois de septembre 2014, **les engagements effectifs s'élèvent à 137,5 M€, soit plus de 90 % du total**. Pour l'année 2015,

les crédits prévus au PLF s'élèvent à 27,2 M€, en crédits de paiement exclusivement, puisque les autorisations d'engagements au titre des années précédentes sont suffisantes pour couvrir tous les besoins.

Lors de son audition, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, a annoncé que **le dispositif des PER ne sera pas reconduit à partir de 2016. Votre rapporteur regrette cette décision** : les financements des PER exercent un fort effet levier comme accélérateurs de projets et sont **structurants pour la dynamisation des espaces ruraux**.

### **3. Une première mise en œuvre des pôles territoriaux de coopération économique**

Cette initiative, lancée à la mi-juillet 2013, a obtenu une **reconnaissance législative** à travers la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS). Son article 9 définit ainsi : *« Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable. »* **Ainsi, le point important pour cette nouvelle catégorie de pôles est la participation d'entreprises de l'économie sociale et solidaire.**

Concrètement, les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) sont susceptibles de concerner 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.

Le **premier appel à projets**, lancé le 15 juillet 2013, a suscité l'envoi de 183 dossiers de candidature, dont 130 se sont avérés recevables. Au final, **22 conventions ont été signées à l'été 2014 et 940 838 € versés aux lauréats**. Une enveloppe de 3 millions d'euros a été prévue pour 2013-2014, provenant de l'État (notamment deux millions d'euros au titre du FNADT) et de la Caisse des dépôts et consignations.

Un bilan de cet appel à projets est en cours. À partir de ses conclusions, un deuxième appel à projets est éventuellement envisagé dans les mois à venir.

---

#### 4. Une nouvelle expérimentation pour revitaliser les centres-bourgs

Les centres-villes des petites agglomérations connaissent actuellement un affaiblissement important, caractérisé par la **désertification commerciale et l'augmentation des logements vacants**. Face à cette tendance dénoncée de longue date par les élus locaux, **le Gouvernement a lancé cette année un dispositif expérimental** adressé à deux types de territoires :

- les communes rurales qui connaissent un déclin démographique, ou un affaiblissement de leurs fonctions de centralité (offre de services, activités marchandes et économiques en général...), et qui sont confrontées à une dévitalisation de leur centre, éventuellement accompagnée d'un développement de zones pavillonnaires périphériques ;

- les communes gagnées par la périurbanisation, qui voient augmenter la demande de logements, d'équipements et de services et pourraient servir de point d'ancrage à un développement périurbain mieux maîtrisé.

Cette expérimentation est pilotée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), en lien avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et différents services des ministères du logement et de l'égalité des territoires, de la décentralisation et de la fonction publique, et des outre-mer.

**Une enveloppe dédiée de 230 millions d'euros** est prévue pour l'appel à manifestation d'intérêt « centres-bourgs » lancé à la mi-juin 2014 :

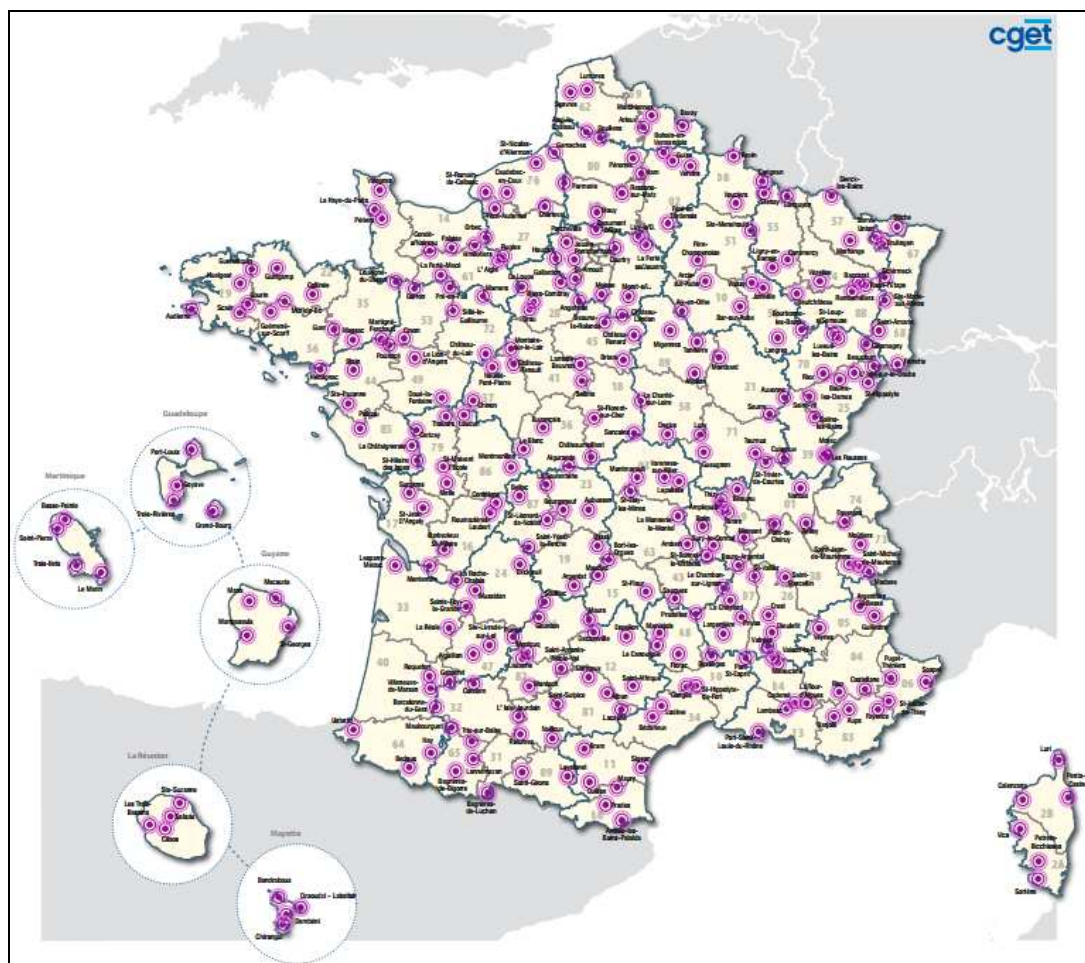
- pour accompagner les collectivités dans l'élaboration et l'animation de leur projet, **des crédits du FNADT seront mobilisés à hauteur de 15 millions d'euros**. Ils permettront de financer l'ingénierie nécessaire à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des projets complexes de revitalisation des centres-bourgs lauréats de l'AMI.

- pour soutenir l'acquisition-amélioration et la création de logements locatifs sociaux adaptés aux besoins sociaux, **une enveloppe de 15 millions d'euros, comprise dans la dotation allouée aux préfets de région pour le logement social** sera mobilisée ;

- pour l'amélioration de l'habitat privé, **l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) réservera une enveloppe de 200 millions d'euros sur six ans** pour financer l'ingénierie opérationnelle (diagnostics, étude pré-opérationnelle, suivi-animation, missions d'expertises ou d'assistance à la maîtrise d'ouvrage...), les travaux des propriétaires privés (en faveur des propriétaires occupants, bailleurs et des syndicats de copropriétaires) et les opérations de recyclage foncier dans le cadre de la résorption ou du traitement de l'habitat insalubre.

L'administration a invité 302 communes à se porter candidates. À la date du 12 septembre 2014, date de fin de dépôt des dossiers, 267 communes l'ont effectivement fait et **la liste des 50 lauréats vient tout juste d'être dévoilée**. La signature des conventions est prévue avant le 20 décembre 2014.

#### LES 300 CANDIDATS POTENTIELS IDENTIFIÉS PAR L'ADMINISTRATION



Source : CGET

Notre rapporteur souligne de longue date la nécessité d'une politique forte en faveur de la revitalisation des centres-bourgs. Il regrette cependant que le dispositif proposé ne soit qu'une expérimentation d'affichage et **appelle à mener une réflexion en faveur d'un dispositif pérenne**. Il déplore en outre que les élus nationaux n'aient pas été associés aux jurys de sélection. Il constate enfin que la simplification administrative ne s'applique pas partout, tant **la complexité des dossiers de candidature est patente** et peu adaptée à la réalité des moyens d'une mairie de petite ville.



---

## 5. Les restructurations de défense

Le plan gouvernemental d'accompagnement des restructurations de défense, mis en place en 2008, a pour objectif **de créer, dans les territoires concernés, un nombre d'emplois au moins équivalent à celui des emplois supprimés du fait des restructurations.**

Il consiste notamment en la mise en place progressive de 25 contrats de redynamisation de site (CRSD) et de 33 plans locaux de redynamisation (PLR) sur la période 2009-2014, auxquels ont été ajoutés 4 nouveaux CRSD en 2013 (Varennnes-sur-Allier, Orange, Luxeuil et Châteaudun). Ces dispositifs sont dotés d'une enveloppe de 320 millions d'euros.

**L'objectif est initial est de signer la totalité des CRSD et PLR à la fin de l'année 2014.** Cet objectif est presque atteint au 31 décembre 2013, à l'exception de la Polynésie Française, du Tarn-et-Garonne et des quatre sites ajoutés la même année. Ces contrats ont vocation à être rattachés au volet territorial de la nouvelle génération de CPER.

**Le ministère de la défense a annoncé, le 15 octobre dernier, une nouvelle série de restructurations** qui entraînera la dissolution du 1<sup>er</sup> Régiment d'artillerie de marine de Châlons-en-Champagne, la fermeture de la base aérienne 102 de Dijon-Longvic, la transformation de la base aérienne 901 de Drachenbronn, et la fermeture en 2016 de la base aérienne 110 de Creil. **Cette annonce récente n'entraînera vraisemblablement pas d'engagement de crédits en 2015**, bien qu'il soit prévu de raccourcir au maximum les délais de signature des contrats.

### D. LES ENJEUX D'ACCESSIBILITÉ

#### 1. Une montée en charge de la mutualisation des services au public

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 « **+ 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<sup>1</sup>. 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 **bilan de l'expérimentation**, menée dans 22 départements métropolitains jusqu'au 31 décembre 2013, **devrait être achevé à la fin de l'année 2014.**

---

<sup>1</sup> 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).

Aujourd'hui, de nombreux espaces mutualisés proposent déjà une synergie entre services publics et privés, marchands et non marchands. En particulier, les maisons de services au public (MSAP) **regroupent parfois jusqu'à trente partenaires et services**, et proposent une offre de proximité articulant présence humaine et usage d'outils numériques (« visio-guichets »).

Au 30 juin 2014, sont recensées **360 MSAP sur l'ensemble du territoire national**, présentes dans 19 régions et dans 67 départements. 10 % des départements dotés concentrent 30% des sites : les Vosges, la Saône-et-Loire, la Nièvre, les Ardennes, l'Yonne, le Lot et les Alpes-Maritimes. Six régions concentrent plus de la moitié des MSAP : Bourgogne, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine, Midi-Pyrénées, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes.

Le Gouvernement a annoncé une montée en charge du dispositif : il est envisagé **d'atteindre environ 1 000 espaces mutualisés dans les territoires ruraux et périurbains en 2017**. L'exposé des motifs du projet de loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République prévoit de financer cette opération au moyen d'un **fonds national de développement des MSAP**, alimenté par les **contributions des opérateurs nationaux** dont la participation serait augmentée à 17,5 M€ (contre 1,5 M€ actuellement). L'objectif serait de rééquilibrer la charge financière en réduisant à 50 % la participation des collectivités territoriales (contre 65 % actuellement).

En parallèle, le projet de loi prévoit l'adoption de **schémas départementaux d'accès aux services**, précédés d'un diagnostic territorial, établi en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés tout au long de l'année 2015.

Votre rapporteur, qui est également rapporteur pour avis du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, est favorable, dans son principe, à cette démarche. Il craint cependant que ce dispositif ne se traduise par **une augmentation inévitable des charges pesant sur les collectivités**. Il s'interroge en outre sur la pertinence de l'échelon départemental pour l'élaboration du schéma, alors **que la planification stratégique relève davantage du niveau régional**.

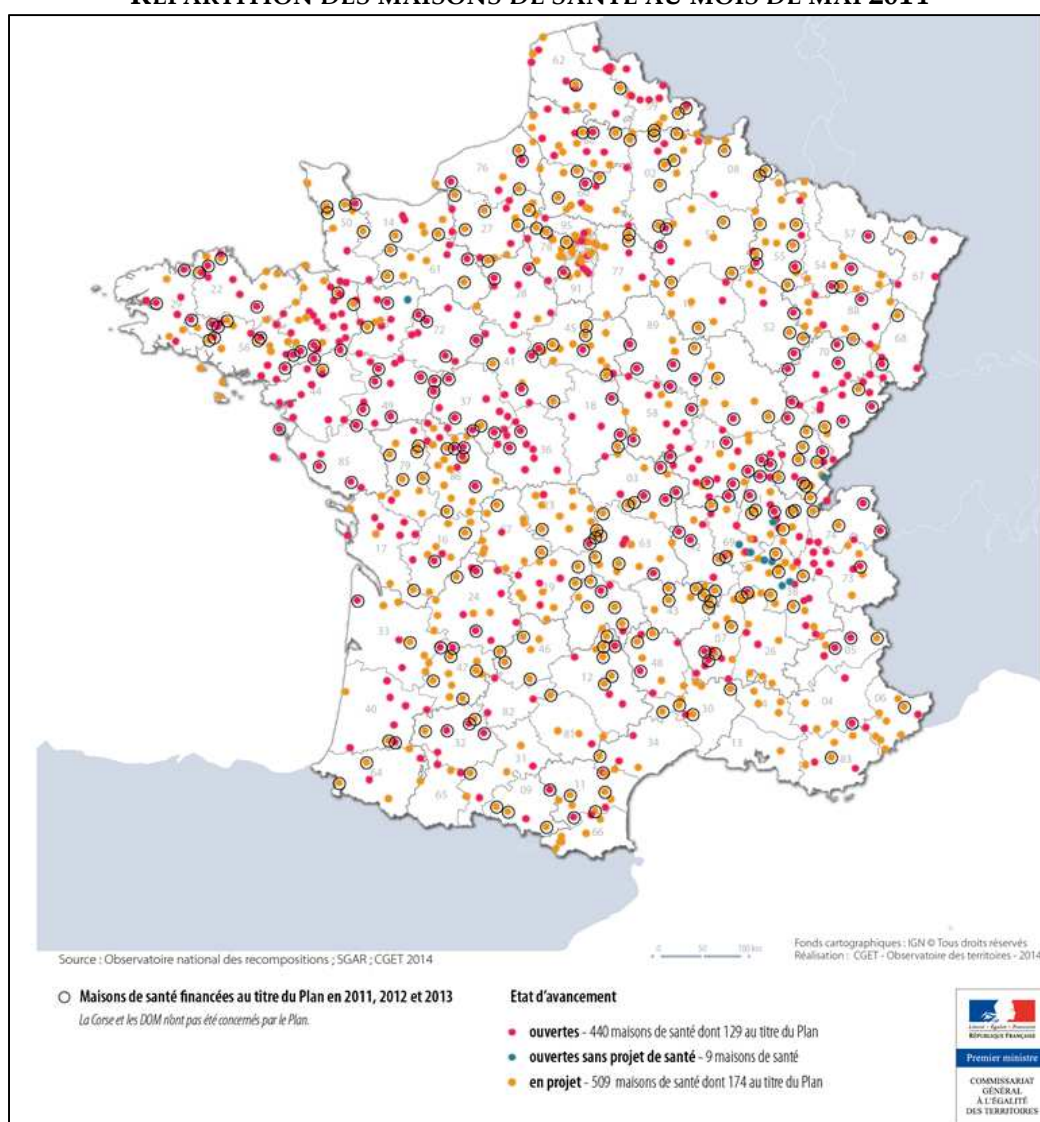
## **2. L'heure du bilan pour le déploiement des maisons de santé**

L'Observatoire des maisons de santé pluri-professionnelles (MSP) dénombre, **au mois d'août 2014, 468 structures ouvertes sur l'ensemble du territoire national**, soit une hausse de 76 % par rapport à 2013 (266 MSP). Le nombre de projets supplémentaires continue aussi d'augmenter, avec un total de 462 MSP en cours d'étude ou de réalisation (contre 364 projets de MSP en 2013).

Cependant, **le rythme de développement 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, les premiers projets ont été élaborés plus tardivement.

Pour cette raison, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 avait 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.

#### RÉPARTITION DES MAISONS DE SANTÉ AU MOIS DE MAI 2014



Source : CGET

---

Concrètement, le dispositif bénéficie de financements pluriels (FNADT, fonds européens, financements des conseils régionaux et des conseils généraux) à hauteur d'environ **50 000 euros par an en moyenne pour une MSP**. On compte en moyenne par maison un peu plus de 4 médecins pour 8 infirmières, 3 pharmaciens et 1,5 chirurgien-dentiste, ce qui atteste le caractère réellement pluri professionnel de ces structures.

Ce « plan 300 MSP », **concentré essentiellement sur le milieu rural**, est arrivé à échéance le 31 décembre 2013, et **l'année 2014 est celle du bilan**. Aucun programme spécifique n'est envisagé pour l'avenir : le déploiement des MSP sera **intégré au volet territorial des CPER**.

**Votre rapporteur pour avis 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 en 2013-2013, avec Jean-Luc Fichet comme président et Hervé Maurey comme rapporteur. **Il se félicite du déploiement des maisons de santé en milieu rural, tout en soulignant que cet outil ne répond que partiellement au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale**. Il renvoie aux mesures fortes préconisées à l'époque par le groupe de travail<sup>1</sup>, notamment sur la régulation de l'installation des professionnels de santé.

### **3. Un aménagement numérique du territoire à double-vitesse**

*a) Dans le domaine de la téléphonie mobile, les déploiements ont essentiellement progressé pour la 4G en zone urbaine*

L'état d'avancement du déploiement des réseaux de téléphonie mobile est le suivant :

- concernant la 2G, on constate la couverture de 79 communes entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 30 juin 2014, ce qui porte à 97,6 % le taux de réalisation du programme de résorption des 3 310 zones blanches de téléphonie mobile ;

- concernant la 3G, le programme de mutualisation des réseaux 3G (« *Ran sharing* ») dans les campagnes, portant sur 3 560 communes, aurait dû être achevé fin 2013 : il a été arrêté très en deçà de l'objectif fixé, ce qui a **conduit l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) à engager une enquête administrative pouvant donner lieu à une éventuelle procédure de sanction** ;

- concernant la 4G, les opérateurs ont très rapidement déployé leurs réseaux sur les zones urbaines, ce qui a permis d'élaborer des offres pour les deux tiers de la population. Il reste à vérifier que l'engagement

---

<sup>1</sup> « Déserts médicaux : agir vraiment » - Rapport d'information n° 335 (2012-2013) de M. Hervé Maurey, fait au nom de la commission du développement durable du Sénat (5 février 2013).

---

réglementaire de **couverture en 2017 de 40 % de la population des 22 307 communes de la zone prioritaire** sera bien tenu.

Sur la période 2015-2017, le FNADT contribuera, à hauteur de 1 M€ par an, à l'achèvement de la résorption des zones blanches de téléphonie mobile, notamment pour **les 75 communes ne disposant encore d'aucune couverture**.

Votre rapporteur souligne que **les niveaux affichés de couverture en 2G et en 3G sont très élevés mais ne correspondent en rien à l'expérience des utilisateurs**. Il suffit qu'un seul point d'une commune soit couvert, pour que celle-ci soit considérée comme couverte dans les statistiques. Votre rapporteur insiste donc sur la **nécessité d'accélérer la couverture totale du territoire en 3G**.

*b) Dans le domaine de la couverture fixe, le plan France THD bénéficie d'un effort financier particulièrement marqué*

Lancé au printemps 2013, le Plan France Très Haut Débit (THD) vise à **couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022**. Il remplace le programme national très haut débit, lancé en 2010. Pour atteindre son objectif, le Plan France THD s'appuie prioritairement sur le **déploiement de réseaux mutualisés de fibres optiques** et mobilise **un investissement de 20 milliards d'euros sur dix ans**, partagé entre l'État (20 %), les collectivités territoriales (20 %) et les opérateurs privés (60 %).

Le PLF 2015 comprend un nouveau programme consacré au plan France THD, pourvu de 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement. Ces crédits s'ajoutent aux 900 millions d'euros de subventions initialement prévus dans le cadre du programme investissements d'avenir (PIA). Cette somme vise à permettre la montée en charge du plan.

#### **Les modalités de financement du plan France THD**

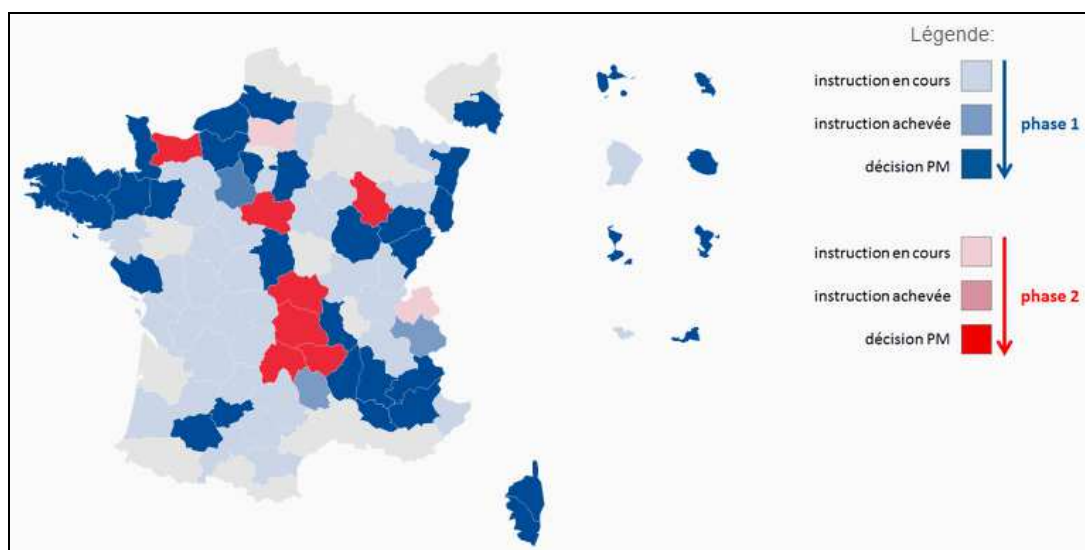
Les investissements sont répartis entre « zones conventionnées » et « réseaux d'initiative publique » (RIP).

Dans les zones où les opérateurs privés ont manifesté leurs intentions d'investissement, le Plan prévoit qu'ils s'engagent à déployer des réseaux FttH (« *Fiber to the home* ») d'ici 2020 par des conventions tripartites signées avec les collectivités territoriales et l'Etat. **Ces conventions permettent aux élus de définir des zones prioritaires de raccordement et d'effectuer un suivi des déploiements**. Les zones dites « conventionnées » concernent 57% de la population et représentent un investissement de 6 à 7 milliards d'euros.

D'autre part, **lorsque l'initiative privée est insuffisante**, le Plan France Très Haut Débit accompagne le déploiement de **réseaux d'initiative publique (RIP) portés par les collectivités territoriales**. Le déploiement de ces réseaux concerne 43% de la population et s'appuie sur un mix technologique (FttH, montée en débit, technologies hertziennes). D'un investissement de 13 à 14 milliards d'euros, ces déploiements bénéficieront d'une **subvention de l'État de 3,3 milliards d'euros**, issue des fonds du programme investissements d'avenir (PIA) et des redevances payées par les opérateurs pour l'utilisation de certaines bandes de fréquences 4G : cette enveloppe permettra d'apporter 50% des besoins de subventions publiques. L'accès à **des prêts de longue maturité** (jusqu'à 40 ans) **et à taux faible** (taux Livret A + 1%) est également prévu auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces prêts sont susceptibles d'être complétés par des emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement.

Le déploiement des réseaux fibrés atteint ainsi **3 420 000 prises raccordables à l'été 2014**. Ce résultat est essentiellement dû aux travaux financés par les opérateurs de télécommunication sur les zones denses<sup>1</sup>. En effet, la plupart des projets de réseaux d'initiative publique étaient encore en phase de préfiguration ou de négociation, à l'exception de ceux du Calvados, de l'Auvergne et de l'Ain, dont la construction a démarré. Fin novembre 2014, **68 dossiers impliquant 80 départements ont été déposés devant le Fonds national pour la société numérique**.

#### ÉTAT DES LIEUX DES PROJETS DE RÉSEAUX D'INITIATIVE PUBLIQUE EN NOVEMBRE 2014



Source : [www.francethd.fr](http://www.francethd.fr)

<sup>1</sup> À noter, l'opération de fusion SFR-Numericable, effective au 27 novembre 2014, a incité le secteur à un moment de prudence concernant les investissements privés dans le déploiement de la fibre optique.

---

Afin que les progrès réalisés puissent être suivis en toute transparence, **le Gouvernement a lancé l'Observatoire France Très Haut Débit** ([observatoire.francethd.fr](http://observatoire.francethd.fr)). Ce répertoire cartographique et analytique présente les niveaux de débits et reflète les différentes technologies disponibles par département, par commune et par quartier, tant en métropole qu'outre-mer.

Enfin, pour plus d'efficacité, la **création d'une Agence du numérique a été annoncée en mai dernier** : elle regroupera la Mission France THD, chargée du plan de déploiement de la fibre, la Délégation aux usages de l'internet, et les équipes de la French Tech et sera placée sous l'égide du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique.

Votre rapporteur souligne la nécessité de faire porter prioritairement les efforts sur la couverture des milieux ruraux les plus enclavés. L'objectif du très haut débit est certes louable, mais il rappelle qu'**un certain nombre de ménages n'ont toujours pas accès au haut débit, ni même au bas débit**.

Il s'interroge en outre sur l'opportunité de pouvoir faire évoluer à la marge le cadre réglementaire relatif à la concurrence, de telle sorte qu'**en cas de carence simultanée d'offres de services fixes et mobiles**, le maître d'ouvrage d'un projet de réseau d'initiative publique puisse avoir recours à la 4G et ainsi **apporter des offres fixes et mobiles à partir du même équipement**.

*c) Le lancement de la « French Tech »*

Pour aider les *start-up* françaises à croître très vite et porter une ambition mondiale, **la secrétaire d'État au Numérique, vient d'attribuer à neuf écosystèmes le label « Métropole French Tech »** : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nantes, Montpellier, Rennes et Toulouse. Leur mise en réseau autour de l'écosystème parisien et francilien vise à **créer une « équipe de France » du numérique**, qui agit comme un vaste accélérateur de *start-up*. Ces pôles dynamiques **concentrent en effet tous les ingrédients** (culture entrepreneuriale, talents, maîtrise technologique, financement) répondant aux besoins des *start-up* françaises, des investisseurs et des talents étrangers.

**La Halle Freyssinet à Paris servira à la fois d'étendard international de la French Tech et de point de ralliement national**, avec, en son sein, des espaces d'accueil proposés par la Caisse des dépôts aux *start-up* issues des écosystèmes en région labellisés French Tech.

Sur le plan financier, un **budget de 15 millions d'euros, géré par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**, est mobilisé pour des opérations d'attractivité internationale, à l'instar de la campagne « *Invest in France* ». **Un fonds d'investissement de 200 millions d'euros** (enveloppe du PIA gérée par BPI France) cofinancera à partir de 2015 des accélérateurs de *start-up* privés.



### LES NEUF MÉTROPOLIS FRENCH TECH



Source : [www.lafrenchtech.com](http://www.lafrenchtech.com)

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

Ce programme a été créé en 2006 afin **d'assurer une plus grande réactivité et une meilleure efficacité de certaines actions locales de l'État**, en permettant une mise en cohérence des services déconcentrés. Sa gestion est confiée au ministère de l'intérieur, la supervision de chaque action relevant d'un ministère référent.

Concrètement, il met à la disposition du préfet de région **une enveloppe budgétaire unique « fongible » alimentée par des programmes multiples**, contributeurs aux différentes actions. Cette fongibilité permet une souplesse et une réactivité accrue dans la gestion budgétaire des actions correspondantes. Les crédits non consommés sont restitués chaque année aux ministères contributeurs.

En pratique, **ce dispositif consensuel, souple et sanctuarisé apporte une vraie plus-value sur le terrain**. Il a été recentré en 2009, avec le retrait de quatre actions, qui ont été reprises par les ministères compétents : l'action 01 « Le Rhin et la bande rhénane », l'action 03 « Plan Loire grandeur nature »,



l'action 05 « Filière bois en Auvergne et Limousin » et l'action 07 « Plan Durance multi-usages ».

Dans le cadre du PLF 2015, **aucun changement de périmètre** du programme ou de sa déclinaison en actions n'est à noter par rapport à l'année écoulée. L'objet et les caractéristiques des quatre actions inscrites au PITE en 2014 ont justifié leur maintien. **Une réflexion est engagée sur la création éventuelle de nouvelles actions**, rappelant ainsi la pertinence de cet outil pour le financement d'actions interministérielles présentant un enjeu territorial majeur.

En effet, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, dans le cadre de son rôle d'animation du programme, invite régulièrement l'ensemble des préfets de région à faire part des projets d'action territoriale interministérielle pour lesquels un portage par le PITE serait utile.

L'appel à projets lancé en 2012 avait mis l'accent sur la **proposition d'une action « dynamisation de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne »** s'appuyant sur les travaux conduits dans le cadre des États généraux du bois (clôturés en juin 2012). Cependant, la création d'un « Fonds bois » et la multiplication des actions au niveau national sur ce sujet, **ont rendu ce projet obsolète**.

En revanche, le Préfet de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) a récemment soumis au ministre de l'intérieur et au Premier ministre une **proposition de nouvelle action PITE s'articulant autour du Pacte de sécurité et de cohésion sociale pour Marseille**. Cette proposition n'a pas pu être intégrée à temps dans les discussions budgétaires, puisque le plan Marseille, auquel contribuent six ministères, n'a vraiment démarré qu'à l'été dernier.

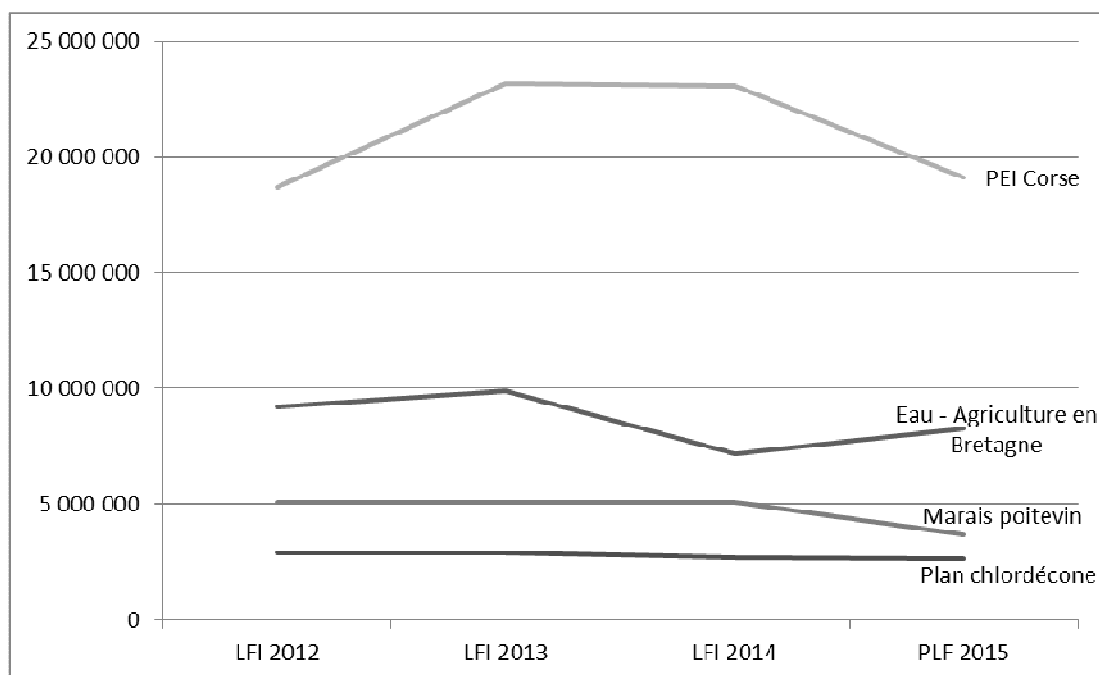
Il n'en reste pas moins que **la création de toute nouvelle action est difficile dans le contexte budgétaire actuel**. Le PITE pourrait cependant retrouver une seconde jeunesse dans un élan politique de déconcentration, consécutif à l'adoption de la réforme territoriale.

#### ÉVOLUTION 2014-2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162

	LFI 2014		PLF 2015		Variation 2014/2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 02 Eau - Agriculture en Bretagne	7 341 830	7 192 220	7 171 830	8 241 188	-2%	15%
Action 04 PEI Corse	22 052 920	23 053 056	16 344 550	19 105 053	-26%	-17%
Action 06 Marais poitevin	4 741 363	5 091 130	4 010 000	3 683 715	-15%	-28%
Action 08 Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe	2 692 182	2 692 869	2 626 560	2 626 560	-2%	-2%
<b>Total</b>	<b>36 828 295</b>	<b>38 029 275</b>	<b>30 152 940</b>	<b>33 656 516</b>	<b>-18%</b>	<b>-11%</b>

Source : PLF 2015

### ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 162



Source : PLF 2015

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

Cette action est consacrée à la reconquête de la qualité des eaux en Bretagne, pour lequel des politiques publiques fortes ont été engagées **en réponse à la condamnation de la France en 2001 pour non-respect de la directive « nitrates »**. Sur les neuf points de captage identifiés à l'époque avec une concentration en nitrates trop élevée, cinq ont été mis aux normes et les quatre autres fermés, ce qui avait permis de **lever le contentieux européen en juin 2010**.

L'État reste cependant astreint au maintien d'une surveillance renforcée des points de captage d'eau potable. Son action se concentre essentiellement sur **l'objectif de « bon état » des eaux souterraines, superficielles et côtières** en Europe d'ici 2015, fixé par la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000.

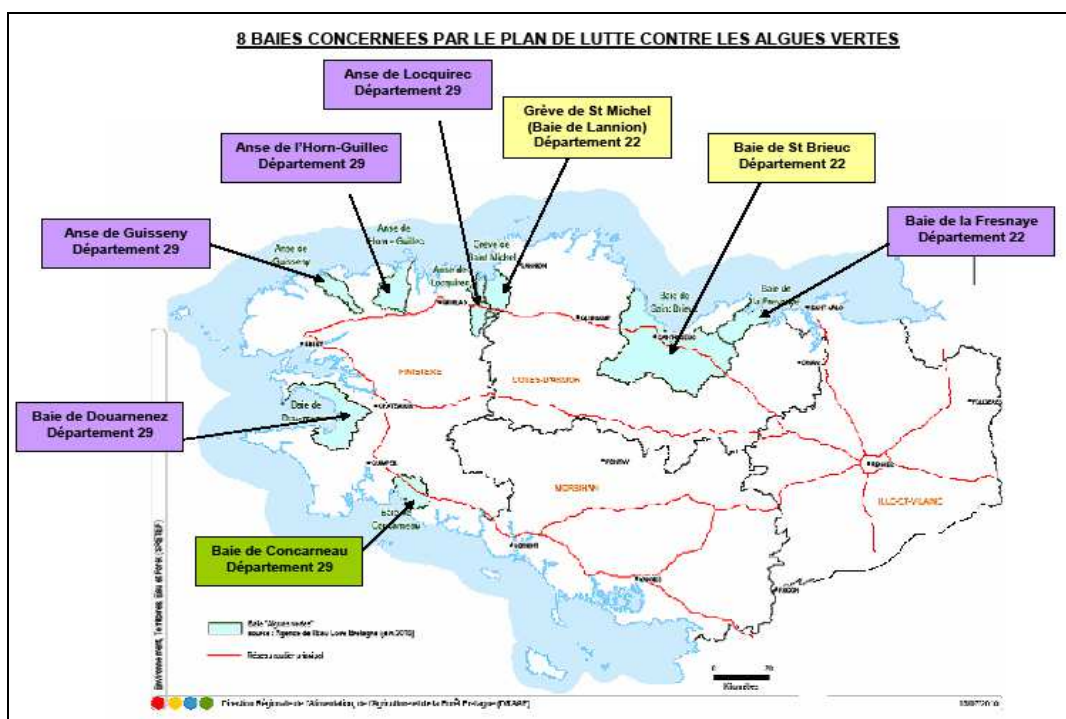
Alors que le financement du plan nitrates est arrivé à son terme, **la priorité pour 2015 reste le déploiement du volet préventif du plan de lutte contre les algues vertes**<sup>1</sup> (4,6 M€ en AE et 5,7 M€ en CP). Le PITE concentre

<sup>1</sup> Annoncé le 5 février 2010, le plan « algues vertes » comprend un volet sanitaire (protection des populations en contact avec les algues), curatif (cofinancement du ramassage et du traitement des algues échouées) et surtout préventif, par la mise en œuvre de projets de territoires dans les huit baies confrontées à une prolifération importante d'algues vertes (Concarneau, Douarnenez, Guisseny, l'Horn-Guillec, Locquirec, St Michel, St Brieuc et la Fresnaye), afin de proposer un nouvel équilibre territorial alliant développement économique et faibles fuites d'azote dans le milieu.

en effet le financement de l'État au plan algues vertes, c'est-à-dire 42 M€ sur cinq ans, les autres financeurs étant l'Agence de l'eau pour 40 M€, l'ADEME pour 12,8 M€ et les collectivités locales pour 40 M€, soit un total d'environ 134 M€ pour la période 2011-2015 auquel s'ajoute le financement des dispositifs de méthanisation des algues collectées.

Au total, les crédits affectés à cette action dans le PLF 2015 s'élèvent à 7,2 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 8,2 M€ en crédits de paiement (CP), **soit respectivement une baisse de 2% et une hausse de 15% par rapport à 2014**. La programmation triennale prévoit une reconduction à l'identique de l'enveloppe en 2016, puis une diminution progressive à 3,2 M€ en AE et 8,2 M€ en CP pour l'année 2017.

Le décalage dans l'échéancier de paiement est dû au **retard pris dans la mise en œuvre du plan algues vertes**, qui représente plus de la moitié des crédits. En effet, la signature des huit chartes de territoire, finalement intervenue à la mi-2013, a pris plus de temps que prévu dans le calendrier initial. **Un nouvel échéancier a alors été adopté l'année dernière, avec des crédits revus à la baisse (30 M€ au lieu de 40 M€ sur la période) un versement étalé dans le temps**. Désormais, c'est l'état d'avancement de la contractualisation individuelle avec les agriculteurs, qui varie fortement d'une baie à l'autre.



Source : ministère de l'intérieur (SDAT)

À cela s'ajoute la **question de la prise en charge des opérations de ramassage, de transport et de traitement des algues vertes**, dont les collectivités concernées rejettent la responsabilité : **l'État vient d'être condamné en appel**, assigné par une commune sur ce point. En conséquence, afin d'éteindre les contentieux en cours, le gouvernement a entamé des négociations en vue d'une prise en charge financière renforcée et rétroactive de 2010 à 2013 : **une enveloppe exceptionnelle d'environ cinq millions d'euros a été mise en réserve dans le cadre de ce dialogue précontentieux.**

#### **Algues vertes : la responsabilité de l'État reconnue en matière sanitaire**

Le 21 juillet 2014, l'État s'est vu condamné en appel par la cour administrative d'appel de Nantes, à verser 2 200 € (plus les frais de justice) au plaignant. Celui-ci avait déposé un recours auprès du tribunal administratif de Rennes, le 15 janvier 2010, afin que l'État soit reconnu responsable du décès de son cheval et de son malaise le 28 juillet 2009.

Le requérant avait été débouté le 1<sup>er</sup> juin 2012 au motif qu'il se trouvait dans un endroit explicitement interdit à la circulation lors de son accident. En appel, le tribunal a cependant reconnu la responsabilité de l'État (la mort du cheval est incontestablement attribuable aux gaz s'échappant des algues vertes en décomposition), tout en l'exonérant partiellement du fait de l'attitude dangereuse de la victime (qui n'a pas tenu compte des panneaux d'avertissement).

Il s'agit de la première affaire pour laquelle l'État est condamné pour des motifs sanitaires. A ce stade, le ministère de l'écologie ne prévoit pas de pourvoi.

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

À la suite des accords de Matignon de 1999, 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* ».

Une **enveloppe de près de deux milliards d'euros (1,94 Mds€)** est affectée à ce programme, qui **s'étend sur une durée de quinze ans** : 972 M€ pour le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire, 654 M€ pour la mise à niveau des réseaux et équipements collectifs de base, et 315 M€ pour la résorption du déficit en services collectifs. Ces investissements sont **essentiellement portés par l'État, dont la participation s'élève jusqu'à 70 % du montant des opérations programmées.**

Une convention-cadre entre le préfet de Corse et le président du conseil exécutif a été signée en 2002 ; deux conventions d'application ont été conclues pour les périodes 2002-2006 puis 2007-2013. La troisième et dernière convention d'application, signée le 4 juin 2013, prévoit la possibilité de programmer les opérations jusqu'au 31 décembre 2016 et fixe une date de fin

---

d'engagement au 31 décembre 2018 avec une fin des paiements au 31 décembre 2022.

**Le rythme de réalisation du PIE est considéré comme satisfaisant :** au 1<sup>er</sup> juin 2014, 486 opérations ont été financées pour un montant de 1 425 M€, soit **plus de 73 % des crédits initialement prévus**. **L'impact sur le rattrapage économique** de la Corse est clair : alors que son PIB était le plus faible des régions de métropole en 2000, elle se situe désormais au 15<sup>ème</sup> rang et a connu la plus forte croissance économique depuis vingt ans, comme le révèle une étude de l'INSEE en date du 3 juin 2014.

**L'amélioration de la vie quotidienne des Corses** est également perceptible : les personnes se rendant en voiture entre Ajaccio et Bastia ont gagné environ 30 minutes sur le trajet, tandis que le nombre d'accidentés ou de tués a été divisé par quatre ; le nombre de communes accusant un déficit en eau a été réduit de moitié et 90 % de la population bénéficie désormais d'une eau de qualité (contre moins de 80 % en 2002) ; 80 % de la population bénéficie d'un traitement de déchets aux normes contre moins de 50 % en 2007 ; les taux d'équipement dans les domaines de l'éducation, du sport, de la culture, sont identiques à ceux du continent.

Seul bémol, il semble que **les petites communes de Corse éprouvent parfois des difficultés à apporter leur quote-part du financement des projets** (30 %), et sont dépourvues des capacités d'ingénierie nécessaires.

La priorité du PEI en 2015 continuera à porter sur la mise à niveau des réseaux et équipements collectifs avec une **attention particulière sur la lutte contre les inondations, l'approvisionnement en eau potable et les questions d'assainissement** (mise aux normes ERU 2000 et ERU 2005 des stations d'épuration) mais également le développement des nouvelles technologies, en soutenant le projet Très Haut Débit (9,0 M€ en AE et 8,7 M€ en CP).

En ce qui concerne le renforcement des infrastructures sur le territoire (3,9 M€ en AE et CP), les opérations contractualisées en faveur du développement urbain et du logement social, mais également de la modernisation des abattoirs, du développement des équipements collectifs en matière aéroportuaire se poursuivront. Il s'agira en particulier de **maintenir l'accompagnement des projets de restructuration urbaine à Ajaccio et Bastia**.

Par ailleurs, l'année 2015 verra également la **poursuite des actions de reconstitution des titres de propriété** portées par le Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC).

S'agissant de l'objectif de résorption du déficit en services collectifs (3,4 M€ en AE et 6,4 M€ en CP), les actions mises en œuvre concerneront notamment l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur et la

---

recherche (développement de l'Université de Corte), la culture et la santé en milieu rural (maisons de santé pluridisciplinaires).

Enfin, des crédits de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) rattachés au PITE par fonds de concours, permettront de financer les investissements routiers, ferroviaires et portuaires.

Au total, le PEI bénéficiera en 2015 de 16,3 M€ en AE et de 19,1 M€ en CP, soit respectivement une baisse de 26% et 17% par rapport à 2014. Cette diminution résulte d'un **étalement de la dépense sur deux années supplémentaires**, sans modification du montant prévisionnel global du plan.

En effet, la complexité de certains projets d'infrastructures lourds, les incertitudes sur le financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et la nécessaire sécurisation des marchés publics sont à l'origine d'une **décision commune de l'État et de la Collectivité territoriale de Corse (CTC) de décaler de deux ans la réalisation du PEI**. En conséquence, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit, dans son article 13 consacré à la Corse, de modifier l'article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui fixe la durée initiale du PEI à 15 ans afin de la porter à 17 ans. La date limite de programmation passerait ainsi de 2016 à 2018, la date limite d'engagement serait portée de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024.

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

Cette politique a été engagée en 2002, avec un plan décennal pour le Marais Poitevin qui avait pour **objectif d'éviter une nouvelle condamnation de la France** par la Commission européenne, à la suite de la condamnation pour manquement aux directives oiseaux et Natura 2000 intervenue en 1999. Cet objectif a été atteint, la Commission européenne ayant procédé au **classement de la procédure en 2005**.

**Cette politique est désormais institutionnalisée**, avec la création de l'Établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du marais poitevin (EPMP), créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi ENE dite « Grenelle II ») et constitué par décret le 29 juillet 2011. Le fonctionnement de l'EPMP est effectif depuis fin 2011. Il bénéficie d'une subvention d'accompagnement versée par le programme 162, en complément de la dotation versée par le programme 113 (Paysages, eau et biodiversité).

Le **bilan du plan gouvernemental est plutôt positif** : les prairies du marais sont en progression de 4 % sur la période 2004-2013, alors qu'elles reculent de 21 % sur l'ensemble de la région Poitou-Charentes. **Depuis le mois de mai 2014, le marais poitevin a même retrouvé son label de parc**

---

**naturel régional (PNR)**. Désormais, **l'EPMP et le PNR travaillent en totale complémentarité** : le premier a la responsabilité de la gestion quantitative des masses d'eau et le second la responsabilité de la préservation et de la mise en valeur des écosystèmes.

Un certain nombre d'objectifs étant désormais atteints, **le PLF 2015 s'inscrit en nette diminution**, avec 4 M€ d'AE et 3,7 M€ de CP, soit une baisse respective de 15 % et 28 %. Cette tendance devrait se prolonger sur le triennal 2015-2017. Les **priorités sont désormais regroupées sous trois axes d'intervention**, au lieu de quatre précédemment.

Ainsi, en 2015, l'accent sera mis en premier lieu sur l'entretien des réseaux et ouvrages hydrauliques du marais et la **gestion quantitative de l'eau** (0,9 M€ en AE et 1,4 M€ en CP). Dans ce cadre, la remise en état des « portes à la mer » et des écluses pour éviter la submersion par la mer des parties les plus basses sera financée par le PITE. Par ailleurs, des mesures agroenvironnementales (MAE) de désirrigation viseront à accompagner les agriculteurs dans la réduction des prélèvements directs en nappe.

Concernant le **volet agricole**, des mesures agro-environnementales climatiques (MAEc) seront mises en œuvre sur 33 000 ha de prairies remarquables du marais (2,11 M€ en AE et 1,26 M€ en CP) afin de les préserver.

Enfin, la **préservation du milieu naturel et la valorisation durable du marais** restent deux objectifs importants (1 M€ en AE et CP), déclinés dans le document d'objectifs (DOCOB) Natura 2000. Cet axe couvrira les frais de fonctionnement des réserves naturelles et du Parc naturel régional (PNR) ainsi que l'acquisition foncière de certains milieux remarquables (roselières et tourbières).

#### *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. **Cette substance très stable persiste dans les sols** et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, terrestres ou marines, ainsi que les eaux de certains captages.

Afin de renforcer la lutte contre cette contamination, **plusieurs plans se sont succédés depuis 2008**. 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. Ces deux premiers plans ont permis d'améliorer les connaissances sur l'impact sanitaire du chlordécone.

---

L'année 2014 est un peu particulière, puisqu'il s'agit d'une phase de transition et de négociation pour finaliser le plan III, officiellement validé le 25 juillet 2014 pour la période 2015-2020. En conséquence, les crédits de 2014 sont reconduits en 2015, ce qui n'empêche pas une légère diminution, de 2 %, puisque leur montant s'élève à 2,6 M€ (en AE et en CP).

Parallèlement, l'année 2014 a également permis d'approfondir la connaissance de l'état de l'environnement, **en faisant évoluer la cartographie des sols grâce à la réalisation de plus de 1 000 analyses**. La mesure de l'imprégnation en chlordécone de la population de l'étude Kannari<sup>1</sup> a pu être finalisée, et l'analyse des données se poursuivra en 2015.

#### IV. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE »

Depuis 2013, 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 de la **contribution versée par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité**, prévue à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui est **assise sur le nombre de kilowattheures distribués à des clients finals à partir des ouvrages en basse tension** constaté au cours de l'année écoulée.

Le **taux de la contribution** est défini annuellement par arrêté ministériel : il est de 0,035119 centime en zone rurale (communes de moins de 2 000 habitants) et 0,175593 centime en zone urbaine, aux termes de l'arrêté du 30 juillet 2014. La différenciation des taux **permet une péréquation 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 2015.

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

- le programme 793 « *Électrification rurale* », d'un montant de 369,6 M€ pour 2015 (identique aux années précédentes) : il est consacré aux **actions de renforcement et de sécurisation** du réseau d'électrification rurale<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Cette étude, pilotée par l'ANSES et l'InVS, vise à évaluer l'exposition au chlordécone par voie alimentaire des populations de Guadeloupe et de Martinique.

<sup>2</sup> 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.



- 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 M€ pour 2015 (également identique aux années précédentes) : il 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 actions de maîtrise de l'énergie permettant d'éviter une solution classique d'extension ou de renforcement des réseaux.

Les procédures de gestion de ces aides sont centralisées au niveau de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).



---

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I. AUDITION DE MME SYLVIA PINEL, MINISTRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

**Réunie le mercredi 26 novembre, la commission a entendu Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.**

**M. Hervé Maurey, président.** - Notre commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a pour mission de suivre la conception et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire qui sont essentielles pour le Sénat. Nous fêterons bientôt les vingt ans de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 dont le rapporteur était un certain Gérard Larcher... Depuis son vote, de nombreux débats, colloques, rapports ont été consacrés à cette question, mais les actes n'ont pas suivi. Sur le terrain, il y a peu de résultats concrets. Nos territoires ruraux connaissent un sentiment de mal-être et d'abandon qui explique certains votes.

Le nouveau gouvernement a manifesté le souhait de faire preuve de volontarisme. L'égalité des territoires a remplacé l'aménagement du territoire ; le commissariat général à l'égalité des territoires a pris la suite de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar). Au-delà de ces modifications sémantiques, quels sont les changements sur le terrain ? Des projets d'infrastructures ont été abandonnés. La réforme des rythmes scolaires a créé une nouvelle fracture entre monde rural et monde urbain.

Le Sénat a fait des propositions sur l'aménagement numérique et la désertification médicale. Ces sujets appellent des réponses urgentes. Les sénateurs attendent du gouvernement des mesures concrètes pour les territoires. Quels sont vos projets ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.** - Je vous remercie de m'avoir invitée pour évoquer les grandes orientations de mon ministère, en particulier la destination des crédits du programme 112 « impulsion et coordination de l'aménagement du territoire ».

En 2015, ce programme est doté de 223 millions d'euros en autorisations d'engagement et 271 millions d'euros en crédits de paiement. Ses missions ont évolué en 2014, de manière cohérente avec les objectifs assignés au nouveau commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) - qui résulte de la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, de l'agence nationale pour la

cohésion sociale et l'égalité des chances et du secrétariat général du comité interministériel des villes. Sa création témoigne de la volonté de fonder une nouvelle politique d'intervention territoriale davantage axée sur la coopération entre territoires urbains et ruraux, objectif soutenu par un certain nombre de députés et qui a fait l'objet d'une résolution du groupe RDSE au Sénat. Les conséquences de cette réorientation se traduisent dans l'architecture budgétaire de la mission : les crédits de la mission « politique de la ville » sont rattachés au périmètre budgétaire du Premier ministre, comme ceux du programme 112. Cette gestion unifiée préserve les moyens du CGET et conforte sa dimension interministérielle. Les programmes de la Datar seront préservés et de nouveaux dispositifs seront lancés.

L'année 2015 sera celle du lancement de la nouvelle génération de contrats de plan État-régions, auxquels 12,5 milliards d'euros seront consacrés jusqu'en 2020. Le programme 112 participe à hauteur de 735 millions d'euros, dont 100 millions d'euros dès 2015. Ces crédits abonderont principalement le volet territorial de ces contrats, relatif à la mise en œuvre de projets spécifiques pour les territoires, notamment ruraux. Cet effort interministériel est significatif, compte tenu des contraintes auxquelles sont soumises nos finances publiques. Les contrats de plan apportent des moyens indispensables au soutien de la croissance, de l'emploi et du développement des territoires. Leurs effets seront décuplés par les cofinancements apportés par les collectivités territoriales. Les mandats de négociation ont été transmis la semaine dernière aux préfets de région. Le dialogue avec les acteurs locaux est permanent, dans un souci de faire converger les stratégies nationales et régionales.

Des évolutions significatives ont été introduites dans leurs volets thématiques pour répondre aux attentes des régions. L'enseignement supérieur et la recherche font l'objet d'un effort financier conséquent pour accompagner les projets de recherche et assurer une partie substantielle des contreparties nationales requises dans le cadre des programmes opérationnels européens. Le volet mobilité a également été renforcé : 6,7 milliards d'euros lui seront consacrés sur l'ensemble de la période. Près de 3 milliards d'euros sont consacrés à la transition écologique. Le volet territorial des contrats de plan, doté de 976 millions d'euros, financera des projets transversaux, notamment en milieu rural : création de maisons de santé, d'équipements améliorant la qualité de vie, services au public, soutien de l'ingénierie au service des territoires, projets de revitalisation des centres-bourgs, etc.

Certaines régions souhaitent établir des contrats infrarégionaux avec les centres-bourgs non retenus dans le cadre des actions spécifiques qui leur sont destinées : c'est une bonne initiative. Un potentiel de crédits des programmes d'investissement d'avenir dédiés au très haut débit sont aussi inscrits dans chaque mandat régional. Notre objectif est de signer des protocoles d'accord en décembre, de sorte que les régions lancent

---

rapidement les consultations publiques et les études environnementales préalables aux signatures formelles.

J'en viens au budget propre du CGET. Les actions de développement économique seront poursuivies. La prime d'aménagement du territoire sera maintenue à 30 millions d'euros, mais les seuils d'éligibilité en matière de création d'emplois et de niveau d'investissement ont été abaissés afin de la recentrer sur les PME et de renforcer sa compatibilité avec le droit européen.

Les zones de revitalisation rurale - qui ne relèvent pas du programme 112 -, mesures d'exonération fiscale et sociale pour les entreprises créant des emplois ou reprenant des sites en difficultés, coûtent 235 millions d'euros. Les critères sont devenus obsolètes ; le zonage n'a pas répondu aux objectifs de revitalisation des territoires, et les résultats sont contrastés. Une mission d'inspection a été diligentée, et l'Assemblée nationale a confié un rapport à Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier. J'ouvrirai prochainement une large consultation sur la base de leurs propositions et des éléments avancés lors des Assises.

La revitalisation des territoires ruraux et périurbains est un sujet majeur, comme les ateliers des Assises de la ruralité l'ont montré. Plus de vingt départements sont engagés dans l'élaboration de diagnostics et de schémas d'accessibilité des services. L'Allier - où je me suis rendue - est particulièrement avancé puisqu'il finalisera prochainement son plan d'action. Mon administration a d'ailleurs réalisé un guide de confection de ces schémas, inspiré de ces initiatives. Il faudra traduire celles-ci dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ce budget soutient la création et le fonctionnement des maisons des services publics, dont le Premier ministre veut porter le nombre à 1 000 d'ici 2017.

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) appuiera l'élaboration des schémas et prendra en charge 25 % du coût de fonctionnement des maisons des services publics, soit un engagement financier total de l'État de plus de 9 millions d'euros. Il appuiera en outre le déploiement des maisons de santé, non plus au moyen d'un programme spécifique, mais *via* le volet territorial des contrats de plan. Nous soutenons également le développement de la télémédecine, utile pour les personnes éloignées des grands centres hospitaliers. J'ai visité dans les Côtes-d'Armor un établissement d'hébergement de personnes âgées ayant recours à ces techniques, preuve que les territoires ruraux innovent.

En juin 2014, j'ai lancé un dispositif expérimental renforçant les centres-bourgs dynamiques : 50 communes ont été retenues, et leur liste vient d'être publiée. Le FNADT apportera 15 millions d'euros pour soutenir la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs projets. La dotation de 6,5 millions d'euros correspond au paiement en 2014 des engagements pluriannuels de 14 millions d'euros. L'Agence nationale de l'habitat apporte, *via* le programme 135, un financement complémentaire. Les 50 communes

choisies recevront en moyenne 40 millions d'euros par an pendant six ans. Nous menons également une politique transversale de soutien aux commerces, à l'artisanat, à l'agriculture et aux services publics. Je crois beaucoup en cette approche globale pour répondre aux préoccupations des élus et des habitants. Le choix des 50 projets fera nécessairement des déçus ; j'ai demandé aux préfets que les candidats non retenus fassent l'objet d'un suivi attentif, et bénéficient des crédits engagés dans les politiques de droit commun.

La redynamisation passe également par le soutien à l'accession à la propriété dans l'ancien dans près de 6 000 communes rurales. Le projet de loi de finances pour 2015 élargit le bénéfice du prêt à taux zéro à l'achat de logements anciens à réhabiliter dans les communes rurales où le taux de vacance est élevé et où les services à la population atteignent un niveau minimal. L'objectif est double : répondre à l'impératif économique de soutien à l'activité des PME et du bâtiment ; favoriser l'accès au logement et redynamiser les territoires ruraux.

L'effort total déployé pour cette politique est de 5,6 milliards d'euros. Il dépasse largement, vous le voyez, le programme 112. Transversalité : tel était le maître mot des Assises de la ruralité, qui se sont achevées dans les Hautes Pyrénées lundi dernier, en présence du Premier ministre. Le comité interministériel à l'égalité des territoires qui lui fera suite proposera des mesures concrètes et pragmatiques pour aider les territoires ruraux.

**M. Hervé Maurey, président.** - La télémédecine est certes une formidable opportunité pour les territoires dépourvus de médecins, mais comment font ceux qui n'ont pas de haut débit ? Ce sont souvent les mêmes...

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis (politique des territoires).** - Je présenterai demain mon rapport pour avis à la commission.

Le soutien financier de l'État aux pôles de compétitivité a été sanctuarisé à hauteur de 450 millions d'euros pour la période 2013-2015. Et ensuite ? La volonté affichée d'accroître les ressources privées dans leur financement est un signe de désengagement de l'État. Où en est l'évaluation du dispositif ?

Le dispositif relatif aux grappes d'entreprises prend fin cette année. Que fait-on de celles dont la capacité d'autofinancement est insuffisante sans soutien de l'État ?

Le dispositif des pôles d'excellence rurale ne sera pas reconduit après 2015. Or il a bien fonctionné pour les 378 retenus, qui ont élaboré des partenariats public-privé, accéléré des projets, et contribué à redynamiser leurs territoires. Pourquoi cet arrêt brutal ?

Il faut certes revoir le zonage en matière de revitalisation rurale. Vous avez cité le rapport Calmette-Vigier. Mais une commission d'élus des deux chambres avait déjà été créée au sein de la Datar pour y réfléchir ; or elle n'a pas été réunie depuis trois ans ! Les choses se font sans les sénateurs, qui représentent pourtant les territoires... Ce n'est pas normal.

La revitalisation des centres-bourgs est une excellente politique. Nous pouvons remédier aux commerces qui ferment, aux logements devenus vacants car invendables ou louables mais non éligibles aux dispositifs d'amélioration des logements : il faut pour cela une action nationale qui dépasse l'expérimentation, et associer les élus nationaux aux jurys de sélection.

Les contrats de plan État-région ne fonctionnent pas très bien. Les régions n'ont pas encore été regroupées que des retards s'accumulent déjà dans les négociations. Les dotations de l'État vont de surcroît baisser. Quel sera leur montant pour 2015-2020 ?

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Les contrats de plan État-région comprennent une clause de revoyure en 2016 pour tenir compte de la réforme territoriale, et ajuster les priorités aux nouveaux périmètres et aux nouvelles compétences. L'État les finance à hauteur de 12,5 milliards d'euros, ce qui est proche de la précédente génération de contrats. Leur volet territorial sera financé par le FNADT à hauteur de 735 millions d'euros. Les négociations sont en cours, au plus proche du terrain. Le dialogue permanent entre l'État et les préfets de région a permis de faire évoluer les mandats de négociation. Tous les niveaux de collectivités territoriales sont associés à ces discussions. De nombreux présidents de région m'ont fait part de leur volonté de signer des protocoles d'accord au plus vite.

Les appels à manifestation d'intérêt pour les expérimentations que nous menons dans les centres-bourgs retiennent une approche globale et transversale. Dans des fonctions antérieures, j'ai donné aux communes et aux intercommunalités les outils pour soutenir le commerce et l'artisanat et préempter plus facilement. En matière de logements vacants, nous avons étendu le PTZ à certaines communes rurales, là où le taux de logements vacants et d'équipements de proximité l'exigeait, afin de limiter l'étalement urbain et de promouvoir l'attractivité des territoires. Les communes non concernées par les expérimentations profiteront des crédits dégagés dans le volet territorial des contrats de plan État-région.

Toutes les associations d'élus sont représentées dans les jurys de sélection : AMF, ADF, ARF...

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Je parlais des élus nationaux !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Les pôles d'excellence rurale ont eu globalement un impact positif. Je préfère orienter les crédits du ministère vers la contractualisation, car c'est l'outil le plus adapté et le plus juste. La

réussite des pôles a toutefois été contrastée ; une nouvelle génération n'est donc pas prévue. De plus, les meilleurs dossiers sélectionnés dans le cadre des appels à projets avaient souvent bénéficié de l'appui de conseils extérieurs, ce qui n'est guère conforme à l'objectif d'égalité territoriale. Les crédits du FNADT seront par conséquent transférés sur le volet territorial des contrats de plan État-région.

Je suis toute disposée à réunir les parlementaires et le CGET sur la revitalisation rurale. Je souhaite échanger avec les élus locaux, nationaux et leurs représentants sur cette question, pour avancer sur la réforme du zonage et trouver des critères plus adaptés.

Mon ministère n'intervient sur les pôles de compétitivité qu'en ce qui concerne l'animation territoriale des acteurs ; 3 millions d'euros leur sont consacrés dans le programme 112. Le reste provient du fonds interministériel piloté par Emmanuel Macron. Leur évaluation est en cours. Nous n'envisageons pas de nouveaux appels à projets à ce stade.

Le dispositif relatif aux grappes d'entreprises est en effet terminé. Le gouvernement est en train de l'évaluer.

**M. Michel Raison.** - D'où viennent les fonds relatifs à l'expérimentation dans les centres-bourgs ? Vouloir aider les petits commerces c'est très bien, mais nous n'arrivons plus à mobiliser les crédits du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (Fisac). Pouvez-vous intervenir ? Ce fonds est alimenté par la taxe sur la grande distribution. La technique budgétaire a été celle du *holdup* sur les chambres de commerce, d'agriculture et les agences de l'eau... Y a-t-il eu *holdup* également sur le Fisac ?

Je n'aime pas beaucoup l'expression d'égalité des territoires. Je préfère parler d'équilibre, même s'il est souvent imparfait. En la matière, votre rôle est très interministériel. Mais avant de financer telle ou telle infrastructure, ne faudrait-il pas identifier celles à supprimer ou celles à préserver de la disparition ? Jadis, Édith Cresson avait engagé - difficilement - la délocalisation de certains établissements, comme l'ENA ou le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles. C'est cela aussi, l'aménagement du territoire ; mais en France, nous n'avons jamais été très bons. Ce n'est certes pas de votre faute si le territoire est déséquilibré, mais que faites-vous pour y remédier ?

**M. Jean-François Longeot.** - Les territoires ruraux sont une vraie richesse en matière d'espace, de qualité de vie, de développement économique et de vie sociale. Je n'aime guère l'expression égalité des territoires non plus ; je préfère parler d'équilibre, comme pour un être humain : la France doit marcher sur ses deux jambes que sont le rural et l'urbain.

L'État doit nous faire davantage confiance. Si nos concitoyens nous élisent et nous réélisent, c'est que nous sommes capables de gérer nos



---

collectivités ! Nous n'avons pas besoin d'une chape de plomb, de toutes ces contraintes administratives insurmontables, surtout en matière d'urbanisme. Quand je vois que certaines communes mettent dix ans à élaborer un plan local d'urbanisme, les plans locaux intercommunaux m'inquiètent...

En matière médicale, numérique, ou de téléphonie mobile, nous sommes abandonnés. Les opérateurs s'implantent là où les clients potentiels sont les plus nombreux. Mon département du Doubs et ses communautés de communes vont devoir consacrer 184 millions d'euros au numérique sur plusieurs années. On ne cesse de parler du haut débit ; or certains territoires se contenteraient du moyen débit !

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous avons conscience que votre mission n'est pas facile, précisément parce qu'elle est transversale. Tous ces sujets sont aussi de la compétence d'autres ministères. Nous essayons simplement de mesurer ce qui n'a pas été fait. Nous savons évaluer l'impact des politiques sur l'environnement, l'égalité entre les hommes et les femmes, mais pas sur l'aménagement du territoire. Notre commission entend s'y employer.

Je rejoins Jean-François Longeot : il faut faire confiance aux élus. Mais la promotion de l'égalité des territoires est une fonction régaliennne par excellence. C'est précisément là que nous attendons l'État ! À lui de mettre en place des mesures fortes pour lutter contre les déserts médicaux ou la fracture numérique, sans lesquelles rien ne bougerait. Que puis-je dire aux élus de mon territoire qui n'ont aucun espoir d'avoir la téléphonie mobile ? L'État ne fait rien, les opérateurs n'ont aucune contrainte, et les départements n'ont pas tous signé la convention relative aux zones blanches. Que puis-je dire aux élus de la vallée de la Levrière qui n'ont pas de couverture en téléphonie mobile ? Le cabinet de votre prédécesseur m'a reçu très aimablement, mais rien n'a bougé. Il y a en effet une forme d'indécence à faire de la publicité pour le très haut débit ou la 4G quand certains n'ont pas même la 2G ! Dans mon département, le numérique ou la présence médicale importent plus que les bureaux de poste.

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Nous partageons certains constats. Ces enjeux ont donné lieu à de longues heures de débat au cours des Assises de la ruralité.

Monsieur Longeot, je suis moi-même élue rurale ; les territoires ruraux n'ont pas attendu les Assises pour prendre leur destin en main. Mais nous n'arrivons pas à dupliquer les bonnes initiatives. Comment créer de la complémentarité entre zones urbaines et rurales pour favoriser le développement économique ? J'ai visité une cuisine centrale implantée dans une commune de zone rurale, qui livre des repas aux établissements pour personnes âgées de zone urbaine. L'idée de contrats de réciprocité a été avancée au cours des Assises.

Les Assises ont fait émerger un certain nombre de sujets. D'abord, la dotation globale de fonctionnement. La réforme annoncée par le Premier ministre a pour but de rectifier les inégalités. Ensuite, le numérique et la téléphonie mobile, sans lesquels ne serait-ce que le télétravail ne serait pas possible. Enfin, l'économie de proximité, le petit commerce, l'artisanat, l'économie agricole. Ce ne sont pas seulement des clichés ; des initiatives utiles ont émergé. Nous allons accompagner ce travail. Le Comité interministériel a été créé pour faire des propositions concrètes et pragmatiques. Les Assises ont également permis à de nombreux acteurs, peu associés à ces décisions, de s'exprimer. C'était fondamental pour les territoires ruraux, qui ont trop souvent le sentiment d'être oubliés.

Monsieur Raison, je comprends votre déception. Les 300 dossiers retenus contenaient de très bons projets. Tous n'avaient toutefois pas le même potentiel, ni les mêmes ressources humaines et financières. J'ai demandé aux préfets d'accompagner spécifiquement les communes dont les projets n'ont pas été retenus. À mon arrivée à Bercy, j'ai trouvé un certain nombre de dossiers du Fisac en souffrance, car les budgets précédents n'avaient cessé de diminuer. Songez que le retard de traitement de ces dossiers avait atteint trois ans ! Il a fallu un effort de gestion et un abondement de 140 millions d'euros pour résorber le stock et lancer la réforme de l'artisanat et du commerce en ciblant les crédits du Fonds sur les territoires prioritaires et les territoires ruraux.

Les appels à projets des centres-bourgs seront soutenus par des crédits supplémentaires aux crédits déjà fléchés : 40 millions d'euros par an pour 50 communes, dont 14 millions d'euros en provenance du FNADT, sans parler les fonds de l'Anah et ceux relatifs à l'aide à l'acquisition de logements anciens en zone rurale. Le dispositif sera évalué, et nous trouverons un moyen de généraliser ce dont les territoires ruraux ont besoin.

La notion d'équité territoriale – tendant vers l'égalité – a en effet une forte dimension interministérielle. La création du CGET l'atteste, qui dépend directement du Premier ministre. Il renoue avec une forte ambition de solidarité entre territoires et entre ministères, pour répondre à trois enjeux : la lutte contre les inégalités entre les territoires – en termes d'emplois, en matière sociale, d'infrastructures –, la fin de la dichotomie entre urbain et rural, et la réconciliation de la décentralisation et de l'aménagement du territoire. Tous les ministères en charge de ces dossiers étaient présents lors des Assises de la ruralité. Je vous laisse votre appréciation sémantique ; je trouve pour ma part qu'égalité est un joli mot dans une République – il ne signifie pas uniformité –, et un objectif à ne pas perdre de vue.

Vous citez les expérimentations d'Édith Cresson en matière de délocalisation des services publics. Des expériences ont été conduites – voyez le rapport d'Alain Bertrand sur l'hyper-ruralité. La Caisse d'allocations familiales de Guéret traite des dossiers pour la Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis : voilà une expérience à reproduire ailleurs.

---

**M. Michel Raison.** – Nous vous soutiendrons !

**Mme Sylvia Pinel, ministre.** – Je fais bien sûr confiance aux élus locaux. Leurs territoires sont source de richesse et de dynamisme – parfois démographique – et leurs élus mettent en œuvre des politiques innovantes et attractives. Nous devons partir du terrain, et de l'expérience des acteurs locaux, qui font un travail remarquable d'aménagement du territoire.

Mon ministère a déjà financé la création de 300 maisons de santé. Nous poursuivrons ce chantier, essentiel pour les territoires ruraux, dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-région.

Le plan Très haut débit rassemble 60 projets dans 71 départements, financés par le Fonds national pour la société numérique à hauteur de 7 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros publics, auxquels l'État contribuera pour 2 milliards. Dans ma région, le Gers et le Tarn-et-Garonne ont reçu un accord de principe du Premier ministre pour financer des infrastructures de déploiement de très haut débit.

Je compte m'attaquer fortement au problème de la couverture du territoire par le réseau de téléphonie mobile. Les 7 milliards d'euros du FNADT seront mobilisés pour résorber les zones blanches. Le sénateur Pierre Camani et le député Fabrice Verdier ont rendu récemment un rapport sur le service universel des télécommunications. Je n'oublie pas non plus la question des zones grises. Axelle Lemaire et moi-même ferons des propositions. J'ai rencontré de nombreux maires dont les projets de construction sont bloqués par l'absence de couverture mobile, qui nuit à l'attractivité de leur territoire. Le numérique est en effet essentiel pour l'éducation, la culture, les entreprises comme les administrations. Le promouvoir est une manière de lutter contre les inégalités. D'ici 2022, 20 milliards d'euros de financements publics et privés seront mobilisés pour déployer le très haut débit sur tout le territoire.

Je salue votre initiative d'évaluer plus systématiquement les politiques menées en matière d'aménagement du territoire. Je suis consciente que certaines normes pèsent davantage sur les territoires ruraux que sur les territoires urbains.

**M. Hervé Maurey, président.** – J'ai noté votre souhait de faire évoluer les choses en matière de téléphonie mobile. Mais il y a pire : le manque total d'espoir, sur certains territoires, de voir un jour arriver le haut débit ! En la matière, le gouvernement n'a qu'un rôle de financeur, ce qui favorise le creusement des inégalités. L'égalité est un beau mot, en effet, mais j'aimerais qu'il désigne une réalité... Nous soutiendrons en tout cas vos initiatives en ce sens. Nous vous remercions.

## II. EXAMEN DU RAPPORT

**Réunie le jeudi 27 novembre 2014, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015.**

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Nous avons entendu hier la ministre en charge de l'égalité des territoires et de la ruralité, Sylvia Pinel, sur les crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2015. Nous avons également entendu, il y a quinze jours, la secrétaire d'État Axelle Lemaire sur l'aménagement numérique du territoire. L'impression que je retire de ces auditions est que le Gouvernement affiche de grandes ambitions, mais celles-ci ne sont pas suivies d'effets concrets. Il y a un véritable décalage entre le discours et les actes, et le meilleur moyen de s'en rendre compte est d'analyser le budget.

Lorsque l'on regarde les crédits consacrés à la politique des territoires, on remarque une érosion continue des moyens qui leur sont affectés. Ce phénomène m'inquiète car il va en s'accroissant. En effet, les crédits sont fortement orientés à la baisse dans le PLF 2015 : les autorisations d'engagement diminuent de 18 % et les crédits de paiement de 5 % par rapport à 2014.

Pour justifier cette baisse, le Gouvernement invoque le caractère transitoire de l'année 2015, année pivot entre deux générations de contrats de plan État-région (CPER). Mais il s'agit là de pure rhétorique, puisque l'année 2014 avait elle aussi été qualifiée d'exceptionnelle, dans la mesure où l'on avait prolongé l'ancienne génération de CPER qui couvrait la période 2007-2013. En résumé, chaque année apporte son lot de justifications nouvelles, et le résultat est que l'on observe une baisse continue des crédits affectés à la politique des territoires.

On peut toujours argumenter en disant qu'il s'agit d'une vision partielle dans la mesure où l'on n'examine que deux programmes, le programme 112 et le programme 162, qui constituent moins de 5 % des crédits consacrés à l'aménagement du territoire. Mais le constat est identique lorsque l'on analyse le document de politique transversale, qui regroupe les 31 programmes relevant de 14 missions différentes, ayant une incidence sur l'aménagement du territoire. En tout, ce sont plus de 5,75 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 5,6 milliards d'euros de crédits de paiement qui sont prévus pour 2015.

Ce montant peut paraître élevé en valeur absolue, mais il ne représente au final que 0,28 point de PIB consacré à l'aménagement du territoire, alors qu'il s'agit d'une composante essentielle de notre développement, comme le soulignent tous les travaux récents de l'économie géographique. Et là aussi, la tendance générale est à la baisse : sur les trois

---

dernières années, ce sont ainsi 350 millions d'euros qui ont disparu du budget consacré à l'aménagement du territoire, soit l'équivalent des deux programmes que nous examinons aujourd'hui !

Une dernière remarque d'ordre général, le Gouvernement décide d'abandonner progressivement les systèmes de pôles, qui ont pourtant largement prouvé leur pertinence et leur efficacité. Je pense notamment aux pôles de compétitivité et aux pôles d'excellence rurale, qui ne bénéficieront plus de crédits sanctuarisés mais seront intégrés dans les négociations globales des CPER.

J'entre maintenant dans le détail des programmes et des dispositifs qui y concourent. Je commence par le programme 162 relatif aux « Interventions territoriales de l'État » (PITE). Ce premier volet représente 12 % des crédits que nous examinons aujourd'hui. Pour rappel, ce programme est concentré sur quelques enjeux territoriaux ciblés, nécessitant une action interministérielle. Il met à la disposition des acteurs locaux une enveloppe budgétaire unique, « fongible », alimentée par des programmes multiples, ce qui permet une souplesse et une réactivité accrue dans la gestion budgétaire des actions conduites sur le terrain.

La première action du PITE est consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, à laquelle sont affectés environ huit millions d'euros. La programmation triennale prévoit une diminution progressive des autorisations d'engagement pour atteindre trois millions d'euros en 2017. Concrètement, cette action concerne aujourd'hui principalement le plan de lutte contre les algues vertes, qui a pris du retard dans la contractualisation avec les collectivités, désormais achevée, puis avec les agriculteurs.

S'y ajoute la question épineuse de la prise en charge des opérations de ramassage, de transport et de traitement des algues vertes, dont les collectivités concernées rejettent la responsabilité. L'État vient d'être condamné en appel sur ce point. En conséquence, le Gouvernement a entamé des négociations précontentieuses en vue d'une prise en charge financière renforcée et rétroactive de 2010 à 2013 : une enveloppe exceptionnelle d'environ cinq millions d'euros a ainsi été mise en réserve.

Le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI) en Corse est l'action qui bénéficie de la majeure partie des crédits du programme 162, avec 16,3 millions d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 26 % et 17 % par rapport à 2014. Cette diminution résulte d'un étalement de la dépense sur deux années supplémentaires sans modification du montant prévisionnel global du plan. Ces crédits sont affectés prioritairement aux infrastructures et équipements collectifs, notamment les stations d'épuration et les réseaux haut débit. Les Corses, comme les Bretons, savent bien se défendre quand il s'agit d'obtenir des aides !

La troisième action du PITE est consacrée au plan de sauvegarde du Marais Poitevin, dont les objectifs sont déjà en grande partie atteints, depuis la création en 2011 de l'établissement public du Marais Poitevin. Depuis le mois de mai 2014, le marais poitevin a même retrouvé son label de parc naturel régional (PNR). Par conséquent, le PLF 2015 s'inscrit en nette diminution, avec 4 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 28 %. Cette tendance devrait logiquement se prolonger sur le triennal 2015-2017.

La quatrième et dernière action du PITE est constituée par le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, pour lequel l'année 2014 s'est avérée un peu particulière, puisqu'il s'agit d'une phase de transition et de négociation pour finaliser le troisième plan couvrant la période 2015-2020, officiellement validé le 25 juillet dernier. En conséquence, les crédits de 2014 sont reconduits en 2015, ce qui n'empêche pas une légère diminution de 2 %, puisque leur montant s'élève à 2,6 millions d'euros. On découvre chaque année 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 programme 162 n'est donc, hélas, pas prête de s'éteindre.

Une réflexion est engagée sur la création éventuelle de nouvelles actions. Récemment, le Préfet de la région Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA) a soumis au Premier ministre une proposition de nouvelle action s'articulant autour du Pacte de sécurité et de cohésion sociale pour Marseille. Cette proposition n'a pas pu être intégrée à temps dans les discussions budgétaires, puisque le plan Marseille, auquel contribuent six ministères, n'a vraiment démarré qu'à l'été dernier. Il s'agit donc d'une affaire à suivre, même si elle a peu de chances d'aboutir dans le contexte budgétaire actuel.

J'en viens maintenant au second volet, à savoir le programme 112 consacré à l'impulsion et à la coordination de la politique d'aménagement du territoire. Ce programme représente 88 % de la masse des crédits que nous examinons aujourd'hui. Le PLF 2015 y prévoit l'inscription de 222,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 270 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse respective de 22 % et 7 % par rapport à 2014, une fois les mesures de périmètre neutralisées.

Le périmètre du programme évolue en effet en raison de la création, le 31 mars dernier, du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), dont nous entendrons, la semaine prochaine, la responsable Marie-Caroline Bonnet-Galzy. L'objectif de cette réforme est de rompre avec les approches sectorielles des politiques territoriales et de privilégier une réflexion transversale. Il s'agit également de faire des économies grâce aux gains de productivité générés par la fusion de trois administrations et au regroupement des agents sur un site unique à Saint Denis à la fin de l'année 2014.

---

Je souhaite évidemment le succès de cette nouvelle structure, censée permettre d'y voir plus clair, après la longue errance administrative de la DATAR. Mais il ne doit pas pour autant s'agir d'un écran de fumée : cette réorganisation ne résoudra pas d'elle-même les difficultés des territoires, si elle ne s'accompagne pas d'interventions concrètes soutenues par des crédits budgétaires. Or je déplore l'attrition continue des crédits du programme 112 depuis dix ans. Entre 2006 et 2015, les autorisations d'engagement (AE) sont passées de 402 à 222 millions d'euros, soit une baisse de près de 45%. Les crédits de paiement suivent la même évolution, avec un décalage dans le temps. C'est d'autant plus dommage que ce programme contient un grand nombre de dispositifs structurants pour l'attractivité économique de nos territoires.

À commencer par la prime d'aménagement du territoire (PAT) qui vient tout juste d'être réformée. Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des Comptes avait émis des critiques sévères à l'encontre de la PAT, qu'elle considérait comme « une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée ». Un nouveau régime est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014, qui tient compte de la révision des lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale (AFR) effectuée peu de temps avant par la Commission européenne. La nouvelle mouture du dispositif est recentrée sur les PME et le volet « recherche, développement et innovation », qui avait concentré les critiques de la Cour des Comptes, est abandonné.

Les crédits prévus pour la PAT s'élèvent à 29,6 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 21 % des autorisations d'engagement. Le Gouvernement affirme que cette évolution résulte de la sortie des grandes entreprises du dispositif. J'espère qu'il ne s'agit que d'une diminution ponctuelle et temporaire, car la PAT est un outil puissant qui peut faire la différence dans la négociation finale pour l'implantation d'un investissement. Il serait dommage d'affaiblir un instrument auquel recourent les autres pays européens.

En ce qui concerne les pôles de compétitivité, on est au milieu de la troisième phase 2013-2018, dont l'objectif est d'accompagner davantage le passage de la R&D à la mise sur le marché de produits et services concrets. Pour le moment, le soutien financier apporté par l'État est sanctuarisé à hauteur de 450 millions d'euros sur la période 2013-2015 mais je m'interroge sur sa réduction annoncée, puisque l'administration entend « privilégier l'accroissement des ressources privées des pôles ». La ministre Sylvia Pinel a été encore plus claire en affirmant qu'aucun nouvel appel à projets n'est envisagé. Il serait peut-être judicieux d'attendre les résultats de l'évaluation en cours, pour apprécier l'opportunité d'une baisse des crédits, qui n'est jamais une bonne nouvelle pour le développement économique des territoires.

Quant aux pôles d'excellence rurale, ils sont encore plus clairement abandonnés. La deuxième phase 2010-2015 est en voie d'achèvement, et il

n'est pas prévu de reconduire ce dispositif après 2016. La ministre a confirmé hier qu'elle souhaitait privilégier la contractualisation, au motif que la démarche d'appel à projets conduit à sélectionner systématiquement les meilleurs dossiers. Personnellement, je regrette cette décision : les financements des PER exercent un fort effet levier comme accélérateurs de projets et sont structurants pour la dynamisation des espaces ruraux.

La politique des grappes d'entreprises, lancée en 2009, a pris fin en 2014. À ce titre, aucun crédit de financement opérationnel n'est désormais prévu. Le CGET continue cependant à financer l'animation du dispositif par le biais de l'association France Cluster, dont le marché court jusqu'en juin 2015. Une évaluation de ce dispositif est sur le point de s'achever. Personnellement, je m'inquiète de la survie d'un certain nombre de ces grappes dans les mois à venir, car elles ne disposent pas de la capacité d'autofinancement nécessaire en l'absence du soutien financier de l'État.

La fusion entre l'agence française pour le développement international des entreprises (AFII) et Ubifrance, envisagée depuis un certain temps, est désormais clairement actée, depuis l'annonce du Président de la République le 14 février 2014. L'objectif est de faire en sorte que les questions d'attractivité et de compétitivité soient traitées par une seule et même entité. Je pense surtout que les synergies annoncées sont un prétexte pour réaliser davantage d'économies, au risque de détruire certaines compétences, pourtant utiles à nos entreprises. Le phénomène n'est pas nouveau. Les fusions administratives coûtent souvent plus cher qu'elles ne rapportent, et entraînent un délitement de la capacité opérationnelle de l'État.

En ce qui concerne les outils d'animation des territoires ruraux, il y a beaucoup d'actualité. Les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont en cours de révision, suite au rapport présenté le 8 octobre dernier par les députés Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier. Un nouveau zonage devrait entrer en vigueur prochainement, établi pour six ans en retenant une entrée intercommunale basée sur deux critères cumulatifs : la densité démographique de l'EPCI et la richesse des habitants. Les exonérations fiscales seront quant à elles vraisemblablement prolongées, avant d'être à leur tour revues l'année prochaine. Le rapport des deux députés a notamment plaidé en faveur de la suppression de l'exonération de cotisations sociales pour les nouvelles embauches, jugée redondante avec le pacte de responsabilité. Il faudrait au moins que les sénateurs puissent être associés à la réflexion sur le zonage, comme c'était le cas auparavant !

Le nouveau dispositif des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE), lancé l'année dernière, connaît une phase de montée en puissance. Il a obtenu une reconnaissance législative avec l'adoption de la loi Économie sociale et solidaire (ESS) le 31 juillet dernier. Le premier appel à projets, lancé le 15 juillet 2013 a connu un certain succès. Sur les 183 dossiers de candidature, 22 conventions ont été signées à l'été 2014 et près d'un



---

million d'euros versé aux lauréats. Je rappelle qu'il s'agit d'un dispositif à petit budget, trois millions d'euros au total sur deux ans. Un bilan est en cours, et une deuxième vague est éventuellement envisagée dans les mois prochains. Je note qu'il y a quand même un certain paradoxe à abandonner les PER au motif que l'appel à projets conduit à sélectionner systématiquement les meilleurs dossiers, tout en reprenant cette même démarche pour les PTCE !

L'année 2014 a également vu apparaître une nouvelle expérimentation pour redynamiser les centre-bourgs. Il s'agit d'enrayer l'affaiblissement important de ces derniers, caractérisé par la désertification commerciale et l'augmentation des logements vacants. Cinquante lauréats viennent d'être sélectionnés. Ils bénéficieront au total d'une enveloppe fléchée de 230 millions d'euros sur six ans, dont 200 millions mis en réserve par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Je souligne de longue date la nécessité d'une politique forte sur ce sujet, mais je préférerais que l'on réfléchisse à un dispositif plus pérenne. Je déplore également que nous autres, élus nationaux, n'ayons pas été associés aux jurys de sélection. Quant à la complexité des dossiers de candidature, je vous laisse imaginer ce qu'elle représente pour une petite mairie.

Par ailleurs, les crédits continuent à 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 pluriprofessionnelles. Ce dernier est arrivé à échéance le 31 décembre 2013, et l'année 2014 est celle du bilan du « Plan 300 MSP ». Un bilan positif, dont je me félicite, mais qui ne répond que partiellement au problème du déclin de la démographie médicale en zone rurale. Je vous renvoie aux mesures fortes préconisées par le groupe de travail de notre commission sur la présence médicale sur l'ensemble du territoire, dont le rapporteur était à l'époque notre président, Hervé Maurey.

Quant à la mutualisation des services au public, celle-ci devrait progresser avec l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont je suis également le rapporteur pour notre commission. L'article 26 vise en effet à donner un cadre plus souple aux maisons de service au public, afin d'accompagner une nouvelle phase de leur développement. Nous en reparlerons, mais sur le principe, j'y suis plutôt favorable.

Faute de temps, je n'aborde que brièvement le sujet de l'aménagement numérique, dont nous avons débattu récemment avec la secrétaire d'État Axelle Lemaire. Elle nous a longuement exposé l'avancement du plan France Très Haut Débit, pourvu de 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement dans le PLF 2015. Mais je n'ai finalement pas été très convaincu par ses arguments sur la couverture du territoire, qui sont assez déconnectés de la réalité du terrain. Je ne relance pas le débat.

Un mot important sur les contrats de projets État-régions (CPER). La programmation 2007-2013 touche à sa fin. Elle avait été prolongée en 2014 et le taux d'avancement devrait finalement atteindre 89,5 % à la fin de l'année. En dépit de cette année de transition supplémentaire, la mise en place des nouveaux CPER 2015-2020 s'effectue déjà avec du retard, que le Gouvernement justifie par le calendrier de la réforme territoriale. Finalement, les derniers arbitrages politiques seront rendus à la fin de l'année, et la signature des contrats devrait être effective en mars 2015. Une clause de révision est en outre prévue en 2016 pour tenir compte des évolutions liées à la réforme territoriale.

L'enveloppe de crédits de l'État s'élève à 12,5 milliards d'euros pour 2015-2020, contre 12,75 milliards d'euros pour la période précédente. Elle s'articule avec la nouvelle programmation des fonds européens, qui représente 27 milliards d'euros pour la période 2014-2020. J'attire votre attention sur l'effet d'optique consistant à affirmer que les crédits relatifs au CPER sont globalement maintenus : ce calcul ne prend pas en compte le choix du Gouvernement d'inclure plusieurs dispositifs dans la contractualisation, comme les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale ou les maisons de santé pluriprofessionnelles ; il convient donc de retrancher l'ensemble des crédits qui étaient jusqu'ici sanctuarisés dans des plans spécifiques.

En outre, je m'étonne du décalage entre, d'une part, les ambitions affichées par le Gouvernement dans le cadre de la réforme territoriale, qui souhaite réduire le nombre des régions et renforcer leurs compétences, et d'autre part, le traitement réservé aux CPER qui sont censés être la déclinaison financière de ce projet. Les retards s'accumulent, la dotation de l'État diminue, et la mise en œuvre du volet « mobilité » est précarisée par les revirements successifs concernant les ressources de l'AFITF, dont 40 % des crédits sont destinés aux CPER et aux programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI).

Enfin, en matière de péréquation verticale, certaines inégalités territoriales gagneraient à être corrigées : les communautés de communes, qui sont plutôt rurales, sont financées à hauteur de vingt euros par habitant en dotation globale de fonctionnement (DGF), les agglomérations sont plutôt à quarante euros par habitant, et les métropoles sont à soixante euros par habitant.

Pour conclure, je dirais qu'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, avec une logique de projets plutôt que de « guichet ». Je m'inquiète cependant de l'érosion continue des crédits consacrés à cette politique structurante pour notre pays. Je crains que la rigueur budgétaire ne finisse par affecter même les dispositifs les mieux éprouvés.

Je ne sais plus ce que nous devons attendre des gesticulations qui nous sont proposées en guise de palliatif : la création du CGET en début d'année, les assises de la ruralité qui viennent d'avoir lieu ou le Comité interministériel de l'égalité des territoires annoncé pour 2015. Plus les effets d'annonce se multiplient, plus les crédits s'amenuisent ! Ce PLF 2015 en est l'exacte traduction. Pour cette raison, je vous propose d'émettre un avis négatif sur les crédits relatifs à la politique des territoires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie pour cette présentation complète et très intéressante. Je laisse la parole à nos collègues, qui ont un certain nombre de questions à vous poser.

**M. Jean-Jacques Filleul.** – La présentation de notre rapporteur pour avis est très précise mais, je le regrette, très pessimiste.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – Elle est réaliste, pas pessimiste !

**M. Jean-Jacques Filleul.** – Notre rapporteur pour avis fait référence aux gesticulations d'aujourd'hui, mais il oublie celles d'hier ! Nous, en revanche, nous ne les avons pas oubliées ! Elles sont encore très présentes. Je voudrais rappeler que les contrats de projets ont été menés à leur terme. Les contrats de plan sont lancés. Il y a, certes, un peu de retard, du fait notamment des évolutions territoriales et des négociations avec les préfets de régions. Nous devrions arriver à un montant financier similaire à celui des contrats de projets, en faisant l'impasse sur l'actualisation de l'euro.

Les crédits de certaines missions baissent, c'est exact. Toutefois, d'autres sont maintenus et quelques-uns augmentent même, en fonction des projets du Gouvernement.

Je voudrais rappeler que les pôles de compétitivité font partie intégrante de l'ambition de l'État stratège. N'oublions pas non plus les trente-quatre filières industrielles d'innovation qui sont d'ores et déjà pour la plupart lancées.

Je citerai aussi l'exemple du marais poitevin, dont la réhabilitation est un succès en matière de biodiversité.

Le Gouvernement a de plus en plus la volonté de lancer des appels à projets. Dans mon département, trois ou quatre communes en ont profité en matière d'animation des centres-bourgs. Elles se déclarent plutôt satisfaites. Les dossiers n'ont pas été si compliqués à élaborer.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous indiquez que la péréquation verticale n'a pas évolué, à la différence de la péréquation horizontale. Je fais le même constat et le déplore également, mais il en est ainsi. Nous ne soutiendrons pas votre conclusion car nous ne partageons pas votre avis défavorable sur les crédits de la mission.

**M. Jérôme Bignon.** – Je félicite notre rapporteur pour avis et partage son analyse, qui confirme ce que je constate dans mon département. Nos élus locaux se sentent abandonnés par le pouvoir central et écrasés par les normes. Comme l’a indiqué hier notre président de commission, à quoi sert le développement de la télémédecine lorsque l’on n’a pas le haut débit ? C’est comme si l’on disait à nos territoires ruraux qu’ils n’ont plus besoin de routes parce qu’on n’a plus les moyens de les financer ! Le haut-débit permet d’apporter la connaissance et la relation avec le monde. J’ai beaucoup de difficultés à comprendre que l’on puisse prétendre souhaiter des politiques fortes d’aménagement du territoire si l’on n’assure ni la couverture en haut débit ni en téléphonie mobile ! Celle-ci n’existe que sur 15 % du territoire ; 85 % du territoire est donc abandonné. On a oublié les principes d’égalité des territoires en mettant toute une partie de la population à l’écart.

Je souhaiterais par ailleurs relever les contradictions du Gouvernement. Hier, Mme Ségolène Royal, ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie, a défendu l’idée selon laquelle les meilleurs appels à projets seraient la clef de la transition énergétique. Une heure plus tard, Mme Sylvia Pinel, ministre du logement, de l’égalité des territoires et de la ruralité, nous indiquait que l’on ne pouvait pas se contenter de retenir que les seuls meilleurs appels à projets. Une coordination est nécessaire !

J’ai eu la chance de participer à deux projets d’excellence rurale couronnés de succès. Il s’agit de formidables instruments mobilisateurs et républicains. Notre commission pourrait-elle éventuellement conduire une évaluation de ce dispositif ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je remercie à mon tour notre rapporteur pour avis. Entre les contrats régionaux de développement territoriaux, les appels à projets de la part de l’État, les incitations des communautés de communes, les politiques spécifiques des départements, les territoires ruraux sont perdus ! Il y a trop d’instruments. On aurait tout intérêt à être plus clair.

Concernant la politique d’appel à projets des centres-bourgs, soyons réalistes ! La demande risque d’être considérable. Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez évoqué la somme de 230 millions d’euros pour financer 50 projets, ce qui représente environ 4,5 millions d’euros par projet. Je pense qu’il aurait fallu prévoir des appels à projets sur des réhabilitations particulières, portant par exemple sur le commerce ou le logement, car beaucoup de communes vont être intéressées mais ne pourront pas être satisfaites. Cette politique va une fois de plus disparaître, faute de pouvoir être pérennisée.

Enfin, je rejoins la position de notre collègue Jérôme Bignon sur le numérique. Les dossiers n’avancent plus. Dans mon département, par exemple, où tous les schémas et prérequis ont été réalisés, on ne sait pas à quel moment on pourra profiter des crédits.

**Mme Chantal Jouanno.** – Je rappellerai à notre collègue Jean-Jacques Filleul que la création de l'établissement public du marais poitevin ne s'est pas faite sans douleur en 2011 !

Concernant la qualité de l'eau en Bretagne, je crois me rappeler que l'État s'était engagé à prendre en charge le ramassage et le traitement des algues vertes. Il faudrait le vérifier.

Pour terminer, le fait de mettre en place des dispositifs pour les modifier quelques années plus tard me paraît être une source de complexité et d'instabilité juridique fâcheuse.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je l'ai dit à Mme Sylvia Pinel hier : nous avons le sentiment que l'on parle beaucoup d'aménagement du territoire depuis de nombreuses années – même avant 2012 – mais on agit peu ! La dernière loi d'aménagement du territoire date d'il y a vingt ans – Gérard Larcher en était d'ailleurs le rapporteur. Depuis, on fait beaucoup de rapports, de colloques et de manifestations mais les territoires sont de plus en plus en souffrance. Cela explique en partie certains votes observés. Il faut donc essayer de répondre aujourd'hui concrètement à leurs besoins. Concernant le numérique, Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique, a évoqué il y a quelques semaines une consultation, mais nous n'en sommes plus là. Nous connaissons parfaitement les attentes de nos concitoyens sur les territoires !

L'État n'intervient qu'en tant que financeur, ce qui creuse les inégalités entre territoires, selon leur dynamisme. Quelques-uns profitent aujourd'hui du très haut débit, alors que d'autres ne sont même pas couverts en haut débit ! Il en est de même en matière de téléphonie mobile, et aucune solution n'est proposée. Les opérateurs se désintéressent des territoires non couverts, l'État indique que le programme portant sur la couverture des zones blanches est achevé, et les départements ne s'estiment pas compétents. On demande à des territoires sans couverture en matière de téléphonie mobile et sans haut débit de patienter jusqu'à la mise en place du très haut débit dans dix ans. Cela n'est évidemment pas satisfaisant !

Sur la question de la démographie médicale, nous pouvons bien entendu nous réjouir de l'existence de maisons de santé, mais ce n'est pas la panacée ! Nous avons tous des exemples de structures de ce type qui ont coûté très cher et qui ne parviennent pourtant pas à attirer les médecins.

Je souhaiterais qu'un gouvernement courageux s'occupe réellement de ces problématiques au travers des services publics, des infrastructures, du numérique au sens large et des déserts médicaux. Cette remarque s'adresse d'ailleurs aussi bien à la majorité actuelle qu'à l'opposition.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis.** – En réponse à Jean-Jacques Filleul, je ne suis pas pessimiste mais réaliste et objectif. Les errements que je dénonce sont constatés depuis une dizaine d'années. Je redoute que les CPER conclus aujourd'hui aient à être revus une fois la

réforme territoriale achevée. Je déplore aussi le désengagement de l'État vis-à-vis des pôles de compétitivité. Je suis en revanche optimiste à l'égard des initiatives prises en faveur des centres-bourgs, mais je regrette un certain manque de transparence dans les choix retenus. Je suis amené à les découvrir dans la presse ! En tant que parlementaire, je pense que nous devrions être mieux informés.

Je partage l'opinion de notre collègue Jérôme Bignon concernant le sentiment d'abandon de nos territoires. Ce ressenti est non seulement lié à la disparition de certains services publics locaux, mais aussi à l'insuffisance des connections en haut débit, aux problèmes rencontrés sur les lignes de téléphonie mobile et même parfois sur celles de téléphonie fixe !

Je déplore aussi le manque de cohérence du Gouvernement. On nous dit qu'il est préférable de contractualiser pour renforcer l'égalité entre territoires, et dans le même temps on lance finalement des appels à projets ! Je vais même plus loin : le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République impose de mutualiser davantage pour percevoir plus de dotations. C'est aussi une forme d'appel à projets.

Notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ a relevé la complexité et la multitude des instruments mis en place et abandonnés peu après. Il est vrai que cela nuit à l'efficacité. Il faut de la stabilité dans les dispositifs. Par exemple, pour les centres-bourgs, on aurait pu faire un appel à projets officiel et transparent.

Il faudrait vérifier si le financement par l'État du ramassage des algues vertes, évoqué par Chantal Jouanno, était prévu initialement, car je n'en suis pas certain.

**M. Hervé Maurey, président.** - Monsieur le rapporteur pour avis, nous vous remercions.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2015.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 30 octobre 2014

- *Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)* : Mme **Caroline Larmagnac**, cheffe de mission contractualisation et partenariats territoriaux, et M. **Guillaume Chaffardon**, responsable du service financier ;

- *Ministère de l'intérieur Sous-direction de l'administration territoriale (SDAT)* : M. **Guillaume Quenet**, adjoint au sous-directeur de l'administration territoriale, et Mme **Hélène Halbrech**, chargée de mission pour le Programme des interventions territoriales de l'État.