

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME V

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Par MM. Ronan DANTEC et Rémy POINTEREAU,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérít-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 19) (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE : UNE MISSION À REPLACER DANS SON CONTEXTE | 7 |
| I. DES CRÉDITS DE MISSION SOUMIS À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE | 7 |
| A. UNE ORIENTATION A LA BAISSSE | 7 |
| B. LES MOYENS DE LA DATAR | 8 |
| C. LES DÉPENSES FISCALES | 9 |
| D. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 10 |
| II. L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE | 10 |
| A. UN EFFORT SUPÉRIEUR À CINQ MILLIARDS D'EUROS | 11 |
| B. LES PRINCIPAUX AXES D'INTERVENTION | 11 |
| C. DES CRÉDITS DE POLITIQUE TRANSVERSALE EN BAISSSE | 13 |
| III. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION | 14 |
| A. LE BUDGET PROPOSÉ POUR LA PÉRIODE 2014-2020 | 14 |
| B. LA NOUVELLE CATÉGORIE DES « RÉGIONS EN TRANSITION » | 15 |
| C. LA CONDITIONNALITÉ DES FONDS STRUCTURELS..... | 16 |
| IV. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » | 17 |
| A. DES RÈGLES DE GESTION BIEN PARTICULIÈRES..... | 17 |
| B. LE PLAN QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE..... | 18 |
| C. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE..... | 19 |
| D. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN | 20 |
| E. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE..... | 21 |

| | |
|---|-----------|
| DEUXIÈME PARTIE : DES POLITIQUES À CONFORTER..... | 23 |
| I. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »..... | 23 |
| II. L'ACTION DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX..... | 25 |
| A. LA CONTRIBUTION DE L'AFII À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 25 |
| B. LES FLUX D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE..... | 27 |
| III. LES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE LOCALE..... | 28 |
| A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ..... | 28 |
| B. LES GRAPPES D'ENTREPRISES..... | 29 |
| IV. LES POLITIQUES D'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX..... | 29 |
| A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE..... | 29 |
| B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE..... | 31 |
| C. LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS..... | 32 |
| D. LE PROGRAMME NATIONAL DU TRÈS HAUT DÉBIT..... | 33 |

Mesdames, Messieurs,

Le budget 2012 de la mission « Politique des territoires » s'inscrit dans la continuité de l'action menée les années précédentes par l'État au titre de sa politique en faveur des territoires et de la ruralité. Les crédits de cette mission participent à l'effort général de rigueur budgétaire, avec une baisse en autorisations d'engagement, mais une hausse en crédits de paiement.

Pour rendre compte de ces évolutions, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire **a désigné deux rapporteurs pour avis.**

Dans la première partie du rapport, **M. Ronan Dantec** s'est attaché à replacer les crédits de la mission « Politique des territoires » dans leur contexte, d'une part, en les resituant par rapport à l'ensemble des crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans d'autres missions et programmes budgétaires, d'autre part, en élargissant l'horizon de sa réflexion à la réforme en cours de la politique européenne de cohésion.

Il a également souhaité consacrer son attention plus particulièrement au second programme retracé dans la mission « Politique des territoires », qui est dédié à certaines interventions territoriales de l'État présentant un caractère interministériel marqué et requérant rapidité et souplesse dans leur exécution.

A l'issue de son intervention, M. Ronan Dantec a proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Dans la deuxième partie du rapport, **M. Rémy Pointereau** a souhaité dresser le panorama de certaines des actions imputées sur le premier programme de la mission « Politique des territoires ». Il s'agit de l'action conduite par l'Agence française pour les investissements internationaux, de dispositifs structurants pour l'activité économique locale, tels que les pôles de compétitivité et les grappes d'entreprises, ou encore des politiques d'animation des territoires ruraux, à travers les pôles d'excellence rurale, les zones de revitalisation rurale, le renforcement des services publics et l'aménagement numérique du territoire.

A l'issue de son intervention, M. Rémy Pointereau a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Lors de sa réunion du 15 novembre 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012.

PREMIÈRE PARTIE : UNE MISSION À REPLACER DANS SON CONTEXTE

Cette première partie est présentée par M. Ronan Dantec, rapporteur pour avis.

La mission « Politique des territoires » mérite d'être replacée dans un contexte plus large. En effet, elle ne retrace pas l'intégralité des crédits consacrés par l'État à l'aménagement du territoire, qui sont répartis pour leur plus grande partie au sein des budgets des politiques sectorielles décrites dans d'autres missions du budget général.

Par ailleurs, la politique nationale d'aménagement du territoire ne s'appuie pas uniquement sur les crédits de l'État, mais également sur ceux des fonds structurels mis en œuvre dans le cadre de la politique européenne de cohésion.

I. DES CRÉDITS DE MISSION SOUMIS À LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

A. UNE ORIENTATION A LA BAISSSE

Alors que la mission « Politique des territoires » diminuait entre 2010 et 2011 de 5,1 % en autorisations d'engagement et de 11,1 % en crédits de paiement, son évolution apparaît plus contrastée pour 2012 par rapport à 2011, puisqu'elle diminue de 4,6 % en autorisations d'engagement, mais augmente de 5,9 % en crédits de paiement. Sur deux ans, cela représente néanmoins des baisses de 11 % en autorisations d'engagement et de 6,5 % en crédits de paiement, soit supérieures à l'évolution générale du budget de l'État.

Evolution des crédits de la mission « Politique des territoires »

| Programme budgétaire | Autorisations d'engagement (millions d'euros) | | Crédits de paiement (millions d'euros) | |
|---|--|-------------------------|---|-------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2011 | 2012 |
| 112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 302,6 | 287,1 | 286,8 | 304,7 |
| 162 - Interventions territoriales de l'État | 47,6 | 47,0 | 34,9 | 36,0 |
| Total <i>Variation 2012/2011</i> | 350,3 | 334,1 - 4,6 % | 321,6 | 340,8 + 5,9 % |

Ces évolutions de crédits s'expliquent principalement par l'évolution de la dotation du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire, qui représente près de 86 % des autorisations d'engagement de la mission, la dotation du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » étant quasiment stable.

Le tableau ci-après rappelle les plafonds prévus pour la mission par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014.

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

(en millions d'euros)

| | 2011 | 2012 | PLF 2012 | Ecart constaté | 2013 | Evolution 2011/2013 |
|----------------------------|------|------|----------|----------------|------|---------------------|
| Autorisations d'engagement | 349 | 332 | 334 | 2 | 307 | -12% |
| Crédits de paiements | 320 | 339 | 341 | 2 | 317 | -1% |

On constate que les montants inscrits dans le projet de loi de finances initiale pour 2012, bien qu'en diminution par rapport à 2011, se situent au-dessus de la trajectoire prévue pour les plafonds de la mission par la programmation triennale.

B. LES MOYENS DE LA DATAR

Parmi les crédits inscrits à la mission « Politique des territoires », figurent les moyens de fonctionnement de la DATAR, dont votre rapporteur pour avis souligne l'importance en tant qu'administration de réflexion et de coordination. Il s'agit d'un organisme stratégique, ce n'est donc pas là que l'on devrait prioritairement chercher à faire des économies. Or, la DATAR subit une diminution de 5 emplois pour 2012, qui s'ajoute à celle de 7 emplois en 2011 année. Ses effectifs se trouvent ainsi ramenés à 136 équivalents temps plein, soit une baisse de 8 % en deux ans. **Votre rapporteur pour avis considère cette réduction des moyens humains de la DATAR comme un non sens stratégique.**

Avec des moyens en diminution, la DATAR s'efforce néanmoins d'assumer son rôle de réflexion. C'est ainsi qu'elle a engagé depuis un an une mission de prospective baptisée « territoires 2040 », qui devrait déboucher en 2012. La première étape de cette démarche a consisté à problématiser sept systèmes spatiaux caractérisant la France. La deuxième phase, actuellement en cours, consiste à confronter les hypothèses dégagées avec les acteurs de terrain, sous l'égide des secrétaires généraux aux affaires régionales.

Parmi les avancées conceptuelles justement imaginées par la DATAR, votre rapporteur pour avis estime particulièrement intéressante la mise en place des pôles métropolitains. C'est un bon exemple de cet enjeu majeur qu'est le dépassement de la compétition entre territoires proches pour engager

de nouvelles coopérations, notamment dans le domaine de la recherche. Cette notion de pôle métropolitain, défendue par les associations d'élus et reprise dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, commence à trouver des concrétisations sur le terrain. La création du pôle métropolitain Loire-Bretagne, qui met en réseau Angers, Brest, Nantes et Rennes, vient par exemple d'être votée par les collectivités concernées.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète donc d'un certain affaiblissement de l'audience et de l'action de la DATAR. Ainsi, aucun comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, dont la DATAR assure le secrétariat, n'a été réuni depuis le CIADT du 11 mai 2010. De même, votre rapporteur pour avis regrette qu'aucun lien organique n'ait été établi entre la DATAR et le Commissariat général aux investissements, preuve de la difficulté à dégager une cohérence d'ensemble pour la politique d'aménagement du territoire. **Enfin, votre rapporteur pour avis s'étonne que la DATAR intervienne peu sur le schéma national des infrastructures de transport (SNIT).** La hiérarchisation des différents projets inscrits au SNIT, en fonction de leur caractère plus ou moins prioritaire au regard de l'aménagement du territoire, est pourtant une nécessité.

C. LES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires » représentent, comme les années précédentes, un montant supérieur aux crédits du programme, avec un total estimé à 422 millions d'euros pour 2012.

Elles progressent légèrement par rapport à l'exercice 2011, pour lequel leur total est estimé à 406 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis note que les dépenses fiscales relatives à la Corse représentent un montant de 269 millions d'euros, soit 63,7 % des dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires ». La principale de ces dépenses est relative aux taux particuliers de TVA applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse, dont le coût est estimé à 205 millions d'euros.

La deuxième dépense fiscale, par son importance, est celle relative à l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine, ou dans les zones d'aide à finalité régionale. Son coût est estimé à 110 millions d'euros pour 2012.

Sur les 26 dépenses fiscales différentes rattachées à cette mission, 21 ont un coût inférieur à 5 millions d'euros ou non chiffrable. Il est permis de s'interroger quant au caractère réellement incitatif d'un tel saupoudrage de dispositifs fiscaux dérogatoires.

D'une manière générale, votre rapporteur pour avis est frappé par la faiblesse de la réflexion sur les leviers fiscaux de l'aménagement du

territoire. Par exemple, il conviendrait d'examiner les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle, qui risque fort de pénaliser les territoires en situation de rattrapage économique. En effet, alors que certains d'entre eux engrangeaient des recettes croissantes de taxe professionnelle, ce qui leur permettait de rattraper des retards accumulés lors des variations économiques des années 1980 et 1990, ils se verront désormais figés au niveau atteint en 2009. Or, aucun programme d'études n'ait été engagé par la DATAR pour évaluer les effets de cette réforme d'importance sur les capacités d'action des collectivités locales.

D. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de l'examen du projet de loi de finances en deuxième délibération, l'Assemblée nationale a, sur proposition du Gouvernement, réduit les crédits de la mission « Politique des territoires » de 3 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

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

– une réduction d'un million d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement porte sur les crédits alloués aux contrats de projets État-régions (CPER). Le bilan de la génération 2007-2013 de ces dispositifs faisant apparaître, pour la période 2007-2011, un taux de consommation cumulé proche de 63 % pour les AE et de 33 % pour les CP, la poursuite de cette tendance permet de procéder pour 2012 aux diminutions de crédits proposées sans porter préjudice au respect par l'État de ses engagements ;

– le solde de la réduction, soit une baisse de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement, affecte les crédits consacrés aux pôles de compétitivité et aux grappes d'entreprises. Le gouvernement a défendu cet ajustement, dont le montant est cohérent avec le volume de projets qui devraient être soutenus en 2012, en considérant que cela n'empêcherait pas l'État d'honorer les montants contractualisés pour la période 2010-2012.

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

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

A. UN EFFORT SUPÉRIEUR À CINQ MILLIARDS D'EUROS

Ce document de politique transversale montre que les crédits mobilisés vont bien au-delà de ceux de la seule mission « Politique des territoires ». En tout, c'est un montant de plus de 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement qui est inscrit pour 2012 et réparti dans 34 programmes relevant de 16 missions budgétaires différentes.

Les blocs les plus importants, en volumes de crédits, sont ceux relatifs à l'agriculture (1,120 milliard d'euros), à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi (255 millions d'euros), aux formations supérieure et à la recherche universitaires (122 millions d'euros), aux conditions de vie outre-mer (613 millions d'euros), à l'emploi outre-mer (1,143 milliard d'euros), aux concours financiers de l'État aux communes (665 millions d'euros), et à la politique de la ville (123 millions d'euros).

La tendance générale est à la baisse : le total des autorisations d'engagement est passé de 5,870 milliards d'euros en 2010 à 5,355 milliards d'euros pour 2012, soit une diminution de 8,8 % en trois ans.

B. LES PRINCIPAUX AXES D'INTERVENTION

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

Le premier axe « Promouvoir un développement compétitif et durable des territoires » comprend 6 objectifs : soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires ; concilier activités économiques et préservation des milieux ; mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable ; développer la part des modes de transports alternatifs à la route dans le déplacement des personnes et le transport des marchandises ; favoriser l'attractivité des territoires ruraux ; développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité.

Le second axe « Favoriser un aménagement équilibré et solidaire du territoire » comprend 9 objectifs : accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale ; optimiser l'efficacité des dispositifs de la continuité territoriale en Outre-mer ; soutenir des pôles de développement urbain d'intérêt national ; concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles ; réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports ; promouvoir les projets de développement local ; améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier ; limiter l'exposition aux risques technologiques et naturels majeurs ; veiller à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national et promouvoir la réalisation d'équipements structurants.

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

Crédits de la politique transversale d'aménagement du territoire

| | Exécution 2010 | PLF 2012 | Evolution en % |
|--|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Enseignement supérieur et recherche agricoles | 3 060 436 | 1 200 000 | -60,8% |
| Enseignement technique agricole | 62 343 059 | 27 903 750 | -55,2% |
| Forêt | 385 185 803 | 353 774 696 | -8,2% |
| Economie et développement durable de l'agriculture | 1 268 991 530 | 1 120 730 590 | -11,7% |
| Création | 19 151 773 | 9 565 000 | -50,1% |
| Patrimoines | 9 103 716 | 40 751 578 | 347,6% |
| Transmission des savoirs et démocratisation de la culture | 4 002 000 | 343 000 | -91,4% |
| Lien entre la Nation et son armée | 0 | 146 000 | |
| Soutien de la politique de défense | 16 340 000 | 62 352 400 | 281,6% |
| Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 232 587 452 | 276 610 926 | 18,9% |
| Interventions territoriales de l'Etat | 31 413 783 | 23 539 067 | -25,1% |
| Urbanisme, paysages, eau et biodiversité | 91 973 731 | 93 642 600 | 1,8% |
| Energie, climat et après-mines | 6 246 075 | 2 074 000 | -66,8% |
| Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer | 3 800 000 | 3 200 000 | -15,8% |
| Infrastructures et services de transports | 102 511 206 | 34 000 000 | -66,8% |
| Accès et retour à l'emploi | 2 942 001 | 4 414 286 | 50,0% |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | 362 792 917 | 255 502 707 | -29,6% |
| Développement des entreprises et de l'emploi | 32 632 702 | 19 814 297 | -39,3% |
| Tourisme | 10 008 449 | 5 052 826 | -49,5% |
| Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | 229 936 325 | 122 231 000 | -46,8% |
| Formations supérieures et recherche universitaire | 283 602 860 | 164 791 440 | -41,9% |
| Vie étudiante | 25 100 000 | 23 000 000 | -8,4% |
| Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires | 44 031 000 | 34 887 000 | -20,8% |
| Conditions de vie outre-mer | 637 952 856 | 613 314 938 | -3,9% |
| Emploi outre-mer | 1 047 025 627 | 1 143 687 153 | 9,2% |
| Concours spécifiques et administration | 12 063 214 | 12 063 214 | 0,0% |
| Concours financiers aux communes et groupements de communes | 665 603 724 | 665 689 257 | 0,0% |
| Politique de la ville et Grand Paris | 214 357 974 | 123 328 502 | -42,5% |
| Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins | 1 020 000 | 1 020 000 | 0,0% |
| Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 86 000 000 | 86 000 000 | 0,0% |
| Sport | 24 004 000 | 25 197 874 | 5,0% |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale | 40 640 000 | 91 500 000 | 125,1% |
| TOTAL | 5 870 510 213 | 5 355 414 101 | -8,8% |

C. DES CRÉDITS DE POLITIQUE TRANSVERSALE EN BAISSSE

Parmi les différents programmes concernés, certaines baisses de crédits sont particulièrement marquées. Ainsi, la baisse des autorisations d'engagement entre 2010 et 2012 est supérieure à 50 % pour l'enseignement supérieur et la recherche agricoles, pour l'enseignement technique agricole, pour la création, ainsi que pour les infrastructures et services de transports. Elle est de l'ordre de 40 % pour le développement des entreprises et de l'emploi, pour les formations supérieures et la recherche universitaires, ainsi que pour la politique de la ville et le Grand Paris.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète, notamment, de la diminution des crédits consacrés à la création, qui passent, en autorisations d'engagement, de 19,1 millions d'euros en 2010 à 9,5 millions d'euros pour 2012, soit une baisse de 50,1 %. Ces crédits correspondent aux subventions attribuées dans toutes les régions à des structures labellisées ou des réseaux (centres dramatiques nationaux, centres chorégraphiques nationaux, scènes nationales, fonds régionaux d'art contemporain, centres d'art, etc.), à des dispositifs (scènes conventionnées, etc.) ainsi qu'à de nombreuses équipes artistiques indépendantes ou artistes du domaine des arts plastiques.

Dans ce même domaine culturel, les crédits consacrés à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture diminuent de 4 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2010 à 343 000 euros pour 2012, soit une baisse de 91,4 %. Il s'agit des moyens consacrés à l'aide au développement culturel des territoires les moins favorisés (périphéries des agglomérations, zones rurales isolées, départements et collectivités d'outre-mer) par l'encouragement à l'implantation de résidences d'artistes et le soutien à la construction d'équipements de proximité, souvent pluridisciplinaires (lieux de répétition, lieux d'exposition, maisons des jeunes et de la culture). Il s'agit également des moyens consacrés au soutien à l'éducation artistique et culturelle.

Lorsque l'on connaît l'enjeu que représente la culture pour la cohésion sociale et pour l'attractivité des territoires les moins développés ou en mutation, il y a lieu de s'inquiéter et votre rapporteur pour avis attend de la part du ministère de la culture des explications qui ne se trouvent pas dans le document de politique transversale.

Une autre évolution préoccupante aux yeux de votre rapporteur pour avis est la baisse de 29,6 % des crédits consacrés à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi, qui passent de 362,8 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2010 à 255,5 pour 2012. Ces crédits sont consacrés à l'accompagnement des restructurations des entreprises, à la sécurisation des salariés les plus vulnérables (bas niveaux de qualification, familles monoparentales, seniors) et à faciliter la reconversion des salariés licenciés.

De même, les crédits consacrés aux infrastructures et services de transports diminuent, en autorisations d'engagement, de 102,5 millions d'euros en 2010 à 34 millions d'euros pour 2012, soit une baisse de 66,8 %.

Ces crédits sont consacrés aux infrastructures aéroportuaires et à la compensation du déficit d'exploitation de certaines lignes aériennes d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur pour avis s'étonne que les indications contenues dans le document de politique transversale ne permettent pas de connaître le périmètre exact des dépenses prises en compte, qui ne correspondent le plus souvent qu'à une fraction des crédits des programmes dont elles relèvent, et ne fournissent pas d'explications des fortes baisses enregistrées. Cette annexe du projet de loi de finances gagnerait à être enrichie de commentaires sur les évolutions de crédits qu'elle retrace, tant les évolutions sont importantes d'une ligne à l'autre. En tout état de cause cette politique transversale se caractérise d'abord par le désengagement financier de l'État.

III. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION

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

La période actuelle est cruciale, car la réforme de la politique de cohésion est en cours de discussion au Conseil et au Parlement européens, sur la base des propositions avancées par la Commission européenne.

A. LE BUDGET PROPOSÉ POUR LA PÉRIODE 2014-2020

Dans son cinquième rapport sur la politique de cohésion de novembre 2010, la Commission européenne a proposé de structurer la politique de cohésion sur la base d'une approche stratégique à trois niveaux :

– un cadre stratégique commun (CSC) adopté par la Commission, qui engloberait le Fonds de cohésion, le FEDER, le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le Fonds européen pour la pêche (FEP) ;

– un contrat de partenariat pour le développement et l'investissement conclu entre la Commission et chaque État membre qui, sur la base du CSC, établirait les priorités en matière d'investissement, la répartition des ressources nationales et de l'Union entre les programmes et les domaines prioritaires, les conditions à respecter et les objectifs à atteindre ;

– des programmes opérationnels (PO) qui, comme actuellement, seraient les principaux instruments de gestion et transposeraient le contenu des documents stratégiques en priorités concrètes d'investissement, assorties d'objectifs clairs et mesurables, en vue d'atteindre les objectifs nationaux fixés dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ».

Puis la Commission européenne a rendu publiques, le 29 juin 2011, ses propositions pour le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2014-2020. Elle propose d'allouer 336 milliards d'euros à la politique de cohésion, soit 32 % du CFP. Ce montant se décomposerait comme suit :

- 162,6 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de convergence, les moins développées ;
- 53 milliards d'euros pour les régions relevant de l'objectif de compétitivité, les plus développées ;
- 39 milliards d'euros pour les régions en transition ;
- 11,7 milliards d'euros pour la coopération territoriale ;
- 68,7 milliards d'euros pour le Fonds de cohésion.

Il convient d'ajouter à ces dotations 40 milliards d'euros affectés au « mécanisme pour l'interconnexion en Europe ». Ce mécanisme consisterait en un fonds géré de manière centralisée par la Commission européenne et destiné à financer les investissements dans les infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunication.

B. LA NOUVELLE CATÉGORIE DES « RÉGIONS EN TRANSITION »

Dans ses propositions législatives relatives aux fonds structurels présentées le 5 octobre 2011, la Commission européenne confirme son intention de créer une catégorie de régions en transition, intermédiaires entre celles relevant aujourd'hui de l'objectif convergence et celles relevant de l'objectif compétitivité.

Une enveloppe de 39 milliards d'euros serait ainsi allouée aux régions dont le PIB par habitant est compris entre 75 % et 90 % de la moyenne communautaire. L'intensité de l'aide serait dégressive linéairement en fonction du degré de richesse de la région concernée.

La Commission européenne propose, par ailleurs, d'instaurer un « filet de sécurité » au profit des régions sortant de l'objectif convergence, auxquelles serait assuré le maintien des deux tiers de leur enveloppe de la période 2007-2013.

D'après les dernières statistiques Eurostat, 51 des 271 régions que compte l'Union européenne seraient éligibles à cette nouvelle catégorie de régions en transition, dont 17 régions sortant de l'objectif convergence.

Pour la France, seraient concernées les 10 régions suivantes : Picardie, Basse Normandie, Nord Pas-de-Calais, Lorraine, Franche Comté, Poitou Charente, Limousin, Languedoc Roussillon, Corse et Martinique. Seule la Martinique bénéficierait du « filet de sécurité » en tant que région sortant de l'objectif convergence.

L'accueil réservé par le Gouvernement français à cette proposition de la Commission européenne est mitigé. Ainsi, dans sa réponse au 5^{ème} rapport de la Commission européenne sur la cohésion économique, sociale et territoriale, il indique : « *Si [l'instauration d'une nouvelle catégorie de régions intermédiaires] devait être retenue, elle ne devrait remettre en cause ni les effets constatés de la convergence entre les régions et les États européens et de la fin de la prise en compte des derniers élargissements, ni l'objectif prioritaire d'une baisse de la part du budget européen dédiée à la politique de cohésion* ». Tout en étant d'abord soucieux de contenir la progression du budget européen, le Gouvernement privilégie le maintien du budget de la PAC. En effet, le « taux de retour » est bien meilleur pour cette politique commune que pour la politique de cohésion. **Votre rapporteur pour avis ne peut pas se satisfaire d'une approche aussi défensive de la réforme de la politique de cohésion, et demeurera attentif à la position qui sera exprimée par le Gouvernement au nom de la France. Il se questionne sur le lien possible entre cette position timorée et le rattachement de l'aménagement du territoire au ministère de l'Agriculture, sur laquelle il reviendra en conclusion.**

C. LA CONDITIONNALITÉ DES FONDS STRUCTURELS

Afin d'améliorer l'efficacité de la dépense, la Commission européenne propose d'introduire une forme de conditionnalité dans l'attribution des fonds structurels.

Il s'agirait, d'une part, de conditions *ex ante*, par lesquelles la Commission européenne s'assurerait que le contexte réglementaire et institutionnel de chaque État membre n'empêche pas une bonne utilisation des fonds européens. Pour chacun des objectifs thématiques dans lesquels les États choisissent d'investir, seront exigées la transposition de certains actes législatifs de l'Union européenne ou l'existence de stratégies nationales de soutien.

D'autre part, des conditions *ex post* liées à la performance des programmes opérationnels seraient définies. Une réserve de performance serait constituée, à hauteur de 5 % de l'enveloppe totale des fonds structurels, qui ne serait débloquée que pour les États membres qui auront montré, lors d'une évaluation à mi-parcours, que leurs programmes sont en phase avec des objectifs et des indicateurs de résultats définis préalablement.

Enfin, le règlement général des fonds structurels proposé par la Commission européenne prévoit une conditionnalité macroéconomique, en application de laquelle une partie des aides pourrait être suspendue ou annulée en cas de déséquilibre macroéconomique ou de déficit excessif d'un État membre.

Pour sa part, votre rapporteur pour avis estime important que la politique de cohésion participe à la résolution de la crise économique européenne. Les interventions des fonds structurels doivent être mises au

service de l'efficacité et de la modernisation des services publics de certains États membres, dont la faiblesse d'organisation n'est pas sans conséquence, par exemple dans la capacité de collecte des ressources fiscales. Il ne s'agit pas de s'inscrire dans une logique purement punitive et de conditionnalité de l'octroi des aides européennes, mais bien d'avoir une stratégie forte d'emplois des fonds structurels.

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

A. DES RÈGLES DE GESTION BIEN PARTICULIÈRES

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

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

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

Evolution des crédits du programme 162 entre 2010 et 2012

(en millions d'euros)

| | LFI 2010 | | LFI 2011 | | PLF 2012 | | Variation 2011-2012 | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|-------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Action 2 Eau et agriculture en Bretagne | 3,1 | 7,4 | 11,4 | 8 | 10,7 | 9,2 | -6,1% | 15,0% |
| Action 4 PEI Corse | 26,9 | 19,6 | 28,5 | 18,7 | 28,5 | 18,7 | 0,0% | 0,0% |
| Action 6 Marais poitevin | 4,4 | 4,8 | 4,7 | 5,1 | 4,7 | 5,1 | 0,0% | 0,0% |
| Action 8 Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe | 2,7 | 1,8 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 2,9 | 0,0% | 0,0% |
| Total | 37,1 | 33,6 | 47,5 | 34,7 | 46,8 | 35,9 | -1,5% | 3,5% |

Source : PLF 2012

B. LE PLAN QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE

La première action du PITE est consacrée à la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, à laquelle sont affectés cette année 10,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,2 millions d'euros en crédits de paiement pour 2012.

D'un point de vue formel, les objectifs ont été atteints pour les 9 points de captage hors normes au regard de la concentration en nitrates, qui avaient entraîné une condamnation de la France par la Commission européenne : 5 d'entre eux ont été mis aux normes et les 4 autres fermés. Ce contentieux a donc pu être levé en juin 2010. **Votre rapporteur pour avis observe que ces résultats immédiats ont été atteints principalement par une reconfiguration des réseaux de distribution, et non par une véritable reconquête de la qualité de l'eau.**

Le périmètre de l'action « Eau et agriculture en Bretagne » a été étendu l'an dernier au plan de lutte algues vertes, pour lequel le PITE prévoit en 2012 des montants de 7,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,9 millions d'euros en crédits de paiement. Mise en place en 2010, ce plan vise à :

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

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

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

Une démarche d'appel à « projets de territoires » a été engagée pour les huit baies concernées : Concarneau, Douarnenez, Guisseny, Horn Guillec, Locquirec, Lannion, Saint-Brieuc et La Fresnaye. Deux projets ont été signés en 2011 pour la baie de Lannion, à la fin du mois de juin, et la baie de Saint-Brieuc, au mois d'octobre. Les contrats concernant les six autres baies devraient être signés en 2012.

Les crédits consacrés au ramassage des algues vertes s'élèvent à 700 000 euros pour 2012, l'État finançant 50% du coût de ramassage et le solde restant à la charge des communes. **Votre rapporteur pour avis s'interroge sur le fait que l'État n'assume que la moitié de ce coût, alors que le développement des algues vertes est la conséquence du non-respect de l'application des directives nitrates, qui relève de sa responsabilité. La question du traitement de ces algues vertes est également posée, la méthanisation étant peu adaptée à leur composition physico-chimique et ne réglant pas la question de l'azote.** Au total, le plan de lutte contre les

algues vertes mobilise 134,8 millions d'euros sur cinq ans, 42 millions d'euros étant apportés par l'État, 40 millions d'euros par l'agence de l'eau, 40 millions par les collectivités territoriales et 12,8 millions d'euros par l'ADEME.

Votre rapporteur pour avis attire l'attention sur les sommes importantes déjà investies dans les différents programmes de reconquête de la qualité de l'eau (PMPOA, Bretagne eau pure, etc.), probablement plus d'un milliard d'euros sans grand résultat. En l'absence de réponse structurelle aux excédents d'effluents de l'élevage en Bretagne et de la mise en œuvre d'une stratégie globale de filière intégrant l'agroalimentaire et les alternatives agronomiques, ces sommes risquent d'être dépensées à fonds perdus. **Dans l'immédiat, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité de se doter de critères d'évaluation plus précis, tant sur la qualité physico-chimique de l'eau que sur les réponses en termes d'aménagement et d'évolution des pratiques agricoles sur les bassins contractualisés (surfaces de prairies naturelles de zones humides, etc.).**

C. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENT EN CORSE

Le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI) en Corse est l'action qui bénéficie de la majeure partie du financement du PITE, avec 28,6 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2012. D'après la loi du 22 janvier 2002, le PEI est destiné à s'étendre sur 15 années, dans le but d'« aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et à résorber son déficit en équipements collectifs et services collectifs ». Egalement abondé par d'autres crédits d'État, le montant total de financement s'élève à plus d'un milliard d'euros sur la période 2007-2013.

Votre rapporteur pour avis retient des échanges qu'il a eus avec les services en charge du PITE au sein du ministère de l'Intérieur et avec plusieurs interlocuteurs corses que ce programme se déroule de manière relativement satisfaisante et au rythme prévu, avec un taux de programmation de 46 % au 1^{er} juillet 2011. Il semble que le PEI ait bien joué son rôle « d'accélération » sur les secteurs visés. L'effort s'est principalement concentré sur les infrastructures de transport dans un premier temps, pour s'accroître aujourd'hui sur d'autres offres de services publics, particulièrement dans les secteurs de la distribution de l'eau et de l'assainissement, ainsi que sur les équipements culturels et sportifs.

Plusieurs remarques doivent toutefois être apportées. Alors que la loi de 2002 prévoit que le PEI soit financé à 70 % par l'État et à 30 % par les collectivités territoriales, on constate que les petites collectivités territoriales de Corse ont souvent des difficultés à apporter leur quote-part du financement des projets. **Votre rapporteur pour avis estime qu'il est indispensable de mener une réflexion sur cette question de la capacité de financement et des ressources de ces petites collectivités territoriales, ainsi que sur les**

moyens d'accompagnement sur lesquels elles doivent pouvoir s'appuyer dans la préparation des projets.

Il est également important de rappeler les difficultés de l'accès au logement en Corse et le retard constaté dans la construction de logements sociaux. **Votre rapporteur pour avis suggère donc que soit étudiée la possibilité d'affecter une partie des financements au rattrapage en matière de réalisation de logements sociaux.**

D. LE PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN

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

Cette politique est désormais institutionnalisée, avec la création de l'Etablissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais Poitevin, créé par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » et constitué par décret le 29 juillet dernier. Il est doté de ressources propres par l'article 51 du projet de loi de finances. A terme, l'établissement public aura vocation à remplacer le PITE dans la conduite financière des opérations.

Si la création de cet organisme ad hoc, dont le conseil d'administration a été installé le 27 octobre dernier sous la présidence du préfet de la Région Poitou-Charentes, constitue une avancée, il est important que celui-ci joue pleinement son rôle d'arbitrage, de conciliation, de supervision et de mise en cohérence de l'action publique, palliant ainsi de manière effective les défaillances constatées dans le passé.

Votre rapporteur pour avis s'interroge par ailleurs sur l'opportunité de conserver le ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire comme ministre référent des actions du PITE pour le Marais Poitevin, alors que l'établissement public est placé sous la tutelle du ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement.

En ce qui concerne les priorités fixées à cette action du PITE pour 2012, votre rapporteur pour avis regrette de constater qu'elles se focalisent sur la construction de nouvelles « retenues de substitution », ce qui ne permet guère de soutenir l'opportunité d'une conversion de l'agriculture vers des pratiques différentes. Ainsi, des montants de 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 million d'euros en crédit de paiement sont programmés pour ces « bassines », qui sont constituées à partir des nappes alluviales ou des nappes profondes : ce qui revient à prendre en hiver une ressource indispensable au printemps et en été et ne

permet pas une gestion équilibrée de la ressource en eau. En revanche, à titre d'exemple, seulement 200 000 euros sont prévus pour l'accompagnement des exploitants souhaitant limiter leurs prélèvements en eau. La très faible progression de l'indicateur « surface des prairies dans la zone du Marais Poitevin », qui passe de 35 250 ha en 2010 à 36 100 ha en 2012, constitue une autre source de préoccupation et montre les limites de l'action développée aujourd'hui. **Votre rapporteur pour avis considère qu'il est essentiel que ce programme réponde à l'enjeu de la recherche d'un nouveau modèle agricole davantage respectueux de l'environnement et des ressources, notamment en eau.**

E. LE PLAN CHLORDÉCONE EN MARTINIQUE ET GUADELOUPE

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

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

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

Votre rapporteur pour avis estime que l'engagement de l'État doit être renforcé sur cette politique en raison de son enjeu de santé publique, qui nécessite une surveillance complète et pérenne de la contamination des populations, ainsi qu'un suivi prioritaire des travailleurs agricoles qui ont été exposés au chlordécone. Il souligne à ce titre qu'une étude de l'Inserm et du CHU de Pointe-à-Pitre de 2010 a démontré le lien entre la contamination au chlordécone et l'augmentation des cas de cancer de la prostate. Votre rapporteur pour avis estime également essentiel de prendre la mesure de l'enjeu social de cette politique, qui doit apporter une réponse à des foyers aux revenus modestes qui consomment les produits de leurs propres jardins familiaux, aujourd'hui contaminés.

Votre rapporteur pour avis considère, par ailleurs, que le plan ne doit pas seulement rechercher l'atténuation de la contamination, mais également la reconversion des terres polluées, et suggère la mise en place

d'un dispositif d'accompagnement des exploitants agricoles dans cette démarche. Il souhaite enfin rappeler qu'il serait bon d'intégrer davantage l'expertise des associations locales, qui étudient les possibles méthodes de dépollution des sols, notamment le procédé de phytoremédiation,

*

*

*

En conclusion de sa partie, votre rapporteur pour avis souhaite s'interroger sur « l'errance administrative » subie par l'aménagement du territoire au cours des dernières années, synonyme de manque de cohérence de cette action publique dans la durée. En effet, au gré de la formation des gouvernements successifs depuis 15 ans, cette politique s'est trouvée rattachée à une grande diversité de ministères. Certaines options peuvent se défendre, comme le rattachement au ministère de l'intérieur ou à celui du développement durable. D'autres ont été plus surprenantes, comme le rattachement à la fonction publique et à la réforme de l'État.

Mais la situation actuelle ne paraît pas satisfaisante : la création en 2009 d'un ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, qui s'est trouvé fondu en 2010 dans un grand ministère de l'agriculture, aboutit de fait à tirer la politique des territoires dans l'orbite principale de la ruralité. Votre rapporteur pour avis ne nie pas qu'il existe un enjeu spécifique d'aménagement du territoire en zone rurale, et reconnaît sur ce point un certain succès des pôles d'excellence rurale. Toutefois, l'organisation actuelle entraîne un affaiblissement de la conduite politique et de la vision globale de l'aménagement du territoire.

Cette « ruralisation » de la politique des territoires ne paraît pas répondre à la totalité des enjeux actuels. Nous sommes dans une problématique nouvelle de dialogue entre quatre types d'espaces : l'espace urbain, le périurbain influencé directement par le premier, les villes moyennes au rôle structurant majeur et l'espace rural proprement dit. Sans politique d'aménagement du territoire volontariste, nous assistons impuissants à l'étalement urbain, à la consommation de ressources foncières, à la dévitalisation des pôles urbains secondaires, et à un déséquilibre général du territoire avec, d'un côté, une grande région d'Île-de-France et des régions littorales en développement, notamment la façade atlantique, mais de l'autre côté, toujours autant de déserts français et de territoires en souffrance. **Votre rapporteur pour avis est convaincu qu'il faudrait aujourd'hui davantage de dialogue entre territoires, de vision partagée, et probablement définir de nouveaux outils de planification. C'est un enjeu majeur en période de crise. Or, à travers cette politique des territoires, l'État ne l'affirme ni politiquement, ni budgétairement.**

DEUXIÈME PARTIE : DES POLITIQUES À CONFORTER

Cette deuxième partie, présentée par M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis, retrace un certain nombre de politiques d'aménagement du territoire engagées depuis plusieurs années et qui méritent d'être confortées : Parmi celles-ci, figurent la politique d'accueil des investissements directs étrangers mise en œuvre par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), des dispositifs structurants pour l'activité économique locale tels que les pôles de compétitivité et les grappes, et des politiques d'animation des territoires ruraux, telles que les pôles d'excellence rurale, les zones de revitalisation rurale, le renforcement des services publics et l'aménagement numérique du territoire.

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

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit l'inscription dans le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de 287,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 304,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ce programme réunit 85,9 % du total des autorisations d'engagement de la mission « Politique des territoires » et comporte trois actions différentes.

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

(en millions d'euros)

| | LFI 2011 | | PLF 2012 | | Evolution en % | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Attractivité économique et compétitivité des territoires | 106,9 | 110,9 | 114,6 | 126,9 | 7,2% | 14,4% |
| Développement solidaire et équilibré des territoires | 169,7 | 149,8 | 146,5 | 151,8 | -13,7% | 1,3% |
| Instruments de pilotage et d'études | 26 | 26 | 26 | 26 | 0,0% | 0,0% |
| Total | 302,6 | 286,7 | 287,1 | 304,7 | -5,1% | 6,3% |

Source : projet de loi de finances pour 2012

L'action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » regroupe 40 % des crédits de la mission.

Relèvent notamment de cette action la politique des pôles de compétitivité et des grappes d'entreprises, les dispositifs liés au redéploiement des armées, les aides aux entreprises, la subvention à l'Agence française pour

les investissements internationaux (AFII) et le soutien à certaines grandes opérations d'aménagement ou d'urbanisme.

Les crédits afférents sont en augmentation, aussi bien en autorisations d'engagement, qui passent de 106,9 millions d'euros à 114,6 millions d'euros, qu'en crédits de paiement, qui passent de 110,9 millions d'euros à 126,9 millions d'euros.

L'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires » concentre 51 % des crédits du programme.

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

Les autorisations d'engagement sont en diminution pour cette action, passant de 169,7 millions d'euros à 146,5 millions d'euros, mais les crédits de paiement sont en augmentation, passant de 149,8 millions d'euros à 151,8 millions d'euros.

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

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

Les crédits sont stables pour cette action, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, au niveau de 26 millions d'euros.

Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est l'outil principal mis à la disposition de la DATAR pour remplir ses missions. Créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, le FNADT regroupe des crédits d'intervention, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement. Il représente 79,4 % des autorisations d'engagement du programme 112.

Les crédits du FNADT sont répartis en deux sections :

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

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

Évolution des crédits du FNADT 2008-2012

(en millions d'euros)

| | LFI 2008 | | LFI 2009 | | LFI 2010 | | LFI 2011 | | PLF 2012 | | Variation 2011-2012 | |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|-------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Partie contractualisée CPER | 125 | 173 | 165,7 | 153,8 | 167,9 | 160,5 | 120,1 | 149,1 | 122,9 | 142,3 | 2,3% | -4,6% |
| FNADT non contractualisé | 100,8 | 148,8 | 120 | 129 | 118,4 | 126,6 | 129,5 | 89,8 | 105,2 | 109 | -18,8% | 21,4% |
| Total FNADT | 225,8 | 321,8 | 285,7 | 282,8 | 286,3 | 287,1 | 249,6 | 238,9 | 228,1 | 251,3 | -8,6% | 5,2% |

Source : DATAR

II. L’ACTION DE L’AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

A. LA CONTRIBUTION DE L’AFII À L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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

Le budget triennal 2011-2013 de l’AFII enregistre une diminution de 2,4 millions d’euros de cette subvention pour charges de service public, soit une baisse de 10 % par rapport à 2010, année où elle s’établissait à 23,8 millions d’euros.

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

(en millions d'euros)

| Programmes | Réalisation 2010 | LFI 2011 | PLF 2012 | Cible PLF 2013 | Ecart 2010-2013 |
|---|------------------|-------------|-------------|----------------|-----------------|
| 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 7,6 | 7,4 | 7 | 6,9 | -0,7 |
| 134 Développement des entreprises et de l'emploi | 16,2 | 15,3 | 14,8 | 14,5 | -1,7 |
| TOTAL | 23,8 | 22,7 | 21,8 | 21,4 | -2,4 |

Source : AFII

L'AFII est chargée des trois missions suivantes :

- la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;
- la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles ;
- la coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires.

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

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

La convention d'objectifs et de moyens 2009-2011 assigne à l'agence, en tant qu'opérateur de la politique d'aménagement du territoire, deux priorités spécifiques :

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

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

Résultats obtenus par l'AFII sur la période 2008-2010

| Indicateurs | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Objectifs | Résultats | Objectifs | Résultats | Objectifs | Résultats |
| Nombre de projets aboutis en France | | 641 | | 639 | | 782 |
| Emplois créés ou maintenus | | 31 932 | | 29 889 | | 31 815 |
| Nombre d'entretiens d'affaires approfondis | 4 950 | 7 364 | 6 450 | 7 707 | 6 600 | 7 583 |
| Nombre de rendez-vous qualifiés concernant des pôles de compétitivité | 1 100 | 1 538 | 1 200 | 1 813 | 1 300 | 2 070 |
| Nombre de projets passés au COSPE concernant les pôles de compétitivité | 110 | 217 | 130 | 123 | 140 | 103 |
| Nombre de reprises d'entreprises en difficulté présentés au COSPE à partir d'opportunités signalées par la DATAR | 15 | 28 | 22 | 41 | 35 | 85 |

Source : AFII

Nota Bene : le COSPE (Comité d'orientation et de suivi des projets étrangers) est une instance réunissant l'AFII, la DATAR, la Direction Générale des Entreprises et les partenaires territoriaux de l'AFII.

Le contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2014 est en instance de signature. L'AFII sera chargée de promouvoir le programme national des investissements d'avenir et devra cibler les activités de recherche-développement et les projets stratégiques (quartiers généraux européens).

B. LES FLUX D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS EN FRANCE

Avec un total de 57,4 milliards de dollars en 2010, le montant des investissements directs étrangers en France est en baisse de 12 % par rapport à 2009, et situe notre pays au quatrième rang mondial, derrière les États-Unis (186,1 milliards de dollars), la Chine (101 milliards de dollars) et Hong-Kong (62,6 milliards de dollars).

Les chiffres publiés par l'AFII dans son bilan d'activité pour 2010 montrent que l'attractivité du site France, après avoir tenu le choc de la crise en 2009, ne se dément pas l'année suivante : 782 projets d'investissement étrangers ont été annoncés en 2010 contre 639 en 2009, soit une hausse de 22 % et un niveau inégalé depuis quinze ans. Le nombre des emplois induits s'élève à 31 815.

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

Comme les années précédentes, l'Europe (65 % du total des projets) et l'Amérique du Nord (22 %) sont à l'origine de l'essentiel des investissements étrangers en France, tandis que les pays émergents ne

totalisent que 47 projets (6 % du total). La Chine devient le premier pays asiatique pour les investissements étrangers, avec 35 projets.

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

Votre rapporteur pour avis relève la concentration des investissements étrangers sur certains territoires. Sur la période 2007-2010, quatre régions accueillent 61 % des projets : l'Île-de-France (31 % du total des projets), Rhône-Alpes (16 %), Midi-Pyrénées (7 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (7 %). Afin d'atténuer cette concentration géographique, la convention d'objectifs et de moyens de l'AFII lui assigne comme priorité la promotion des pôles de compétitivité et le soutien aux zones en mutation économique. Par ailleurs, l'information sur les projets d'investissement étrangers identifiés par l'AFII est diffusée de manière transparente et égalitaire à tous les territoires, qui peuvent ensuite postuler pour les accueillir.

III. LES DISPOSITIFS STRUCTURANTS POUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE LOCALE

A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

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

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

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

Une nouvelle évaluation des pôles de compétitivité est prévue en 2012. La coordination sera assurée avec le programme national des investissements d'avenir, qui consacre 17 milliards d'euros sur un total de 35 milliards à l'industrie et à l'innovation. Les pôles de compétitivité sont

concernés par la quasi-totalité des actions du programme national, mais deux mesures leur sont plus spécifiquement dédiées, pour un montant de 500 millions d'euros :

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

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

B. LES GRAPPES D'ENTREPRISES

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

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

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

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

Votre rapporteur pour avis souligne que la proximité territoriale doit être un facteur important de développement des relations entre les grappes d'entreprise et les pôles de compétitivité.

IV. LES POLITIQUES D'ANIMATION DES TERRITOIRES RURAUX

A. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

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

Le label de PER a été attribué, à l'issue de deux vagues successives d'appels à projets en juin et décembre 2006, à 379 projets de développement économique créateurs d'emplois situés soit en zone de revitalisation rurale, soit en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Sur le total de

ces PER, 112 projets ont été réalisées à l'échéance prévue à fin décembre 2009, 184 ont bénéficié d'un report d'un an, 52 d'un report de dix-huit mois, et 31 ont été abandonnés, ramenant leur nombre à 348.

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

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

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

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

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

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

Les projets de services se répartissent ainsi :

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

Le cahier des charges de l'appel à projets pour cette deuxième génération a pris en compte les recommandations formulées par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, par le cabinet Edater et par votre rapporteur pour avis dans le rapport d'information¹ qu'il a consacré aux PER. Ainsi, les dossiers devaient comporter des éléments précis sur les calendriers de réalisation et, afin d'améliorer le suivi et l'évaluation, un ensemble d'indicateurs et d'outils de gestion est mis en place.

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

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

La sélectivité a été accrue avec 263 projets retenus, soit une diminution de 30 % par rapport à la première génération. **Votre rapporteur pour avis se félicite que le niveau global des aides apportées par l'État et l'Union européenne ait été accru, avec un montant moyen de 890 000 euros par PER pour la deuxième génération, au lieu de 620 000 euros pour la première.**

B. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE

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

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

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

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

Ces entreprises peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant 8 ans (5 ans d'exonération totale, puis 3 ans d'exonération partielle dégressive), ainsi que des autres exonérations suivantes, pour une durée comprise entre deux et cinq ans :

- sur délibération des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunales dotés d'une fiscalité propre, de la cotisation foncière des entreprises (article 1464 B et 1464 C du CGI), de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (article 1586 *nonies* du CGI) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (articles 1383 A et 1464 C du CGI) ;
- sur délibération des organismes consulaires, de taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et de taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat (article 1602 A du CGI).

Les critères de classement en ZRR ont été fixés par la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005. La DATAR conduit actuellement un groupe de travail dont l'objectif assigné est de mieux identifier les critères à prendre en considération pour définir les territoires ruraux nécessitant une politique adaptée de discrimination positive et de mesurer l'impact de ces critères en terme de zonage.

Votre rapporteur pour avis se félicite de la pérennisation du dispositif des ZRR, dont le coût fiscal, évalué à environ 130 millions d'euros, apparaît modeste au regard de son grand intérêt pour les territoires ruraux concernés.

C. LE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS

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

Ainsi, un accord national, intitulé « Plus de services au public » a été signé au mois de septembre 2010 entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations, l'Union nationale des points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) et neuf opérateurs : EDF, GDF Suez, La Poste, la SNCF, Pôle Emploi, l'Assurance maladie, la Caisse nationale d'Allocations familiales (CNAF), la Mutualité sociale agricole (MSA), la Caisse nationale d'assurances vieillesse (CNAV). Les signataires s'engagent à multiplier les points d'accueil dans les zones rurales et à trouver des solutions innovantes pour accroître l'offre de services accessibles dans des lieux uniques. Le dispositif est expérimenté dans un premier temps dans 23 départements. L'expérimentation devrait permettre d'élaborer un cahier des charges en vue d'une généralisation en 2012. **Votre rapporteur pour avis regrette une certaine frilosité des opérateurs à s'investir plus fortement dans cette opération.**

En ce qui concerne l'offre de soins en milieu rural, un programme national de financement porte sur 250 maisons de santé pluridisciplinaires pour la période 2010-2013. Selon les données fournies par les agences régionales de santé, 193 maisons de santé étaient en fonctionnement à la mi-2011, et le chiffre devrait atteindre 231 à la fin de l'année. Ces établissements sont majoritairement implantés en milieu rural (82 %). Le programme national mobilise des financements de l'État 9,2 millions au titre du FNADT, 15 millions d'euros au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux et 1,7 million d'euros en provenance du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins, mais aussi des fonds européens pour un montant de 9,6 millions d'euros et des contributions des collectivités territoriales, à hauteur de 19,5 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis apprécie l'amélioration de l'offre de soins favorisée par ces maisons de santé pluridisciplinaires, mais considère que le redressement de la démographie médicale en zone rurale dépend à la fois du numerus clausus, qui est en inadéquation avec la

réalité sur le terrain, et de la volonté de mettre en œuvre des mesures plus directives pour l'installation des médecins en milieu rural.

D. LE PROGRAMME NATIONAL DU TRÈS HAUT DÉBIT

L'explosion de l'usage d'internet, le développement des contenus audiovisuels et l'émergence de nouveaux services vont conduire au cours des prochaines années à la croissance de la demande pour le très haut débit fixe et mobile. Le déploiement des réseaux de nouvelle génération à très haut débit représente donc un enjeu majeur pour la politique d'aménagement du territoire à l'horizon 2025. Pour éviter que ne survienne une nouvelle fracture numérique comme celle existant pour le haut débit, il faut favoriser le développement des infrastructures de réseaux en fibre optique sur l'ensemble du territoire national et répartir les compétences et la charge financière entre les différents intervenants : État, opérateurs et collectivités territoriales.

Le programme national du très haut débit, dont l'élaboration et le déploiement impliquent de manière soutenue la DATAR, a été défini à partir des résultats des Assises des territoires ruraux. Publié par le Premier Ministre le 14 juin 2010, ce programme a pour objectif de parvenir à une couverture de 100 % des foyers en 2025, avec un objectif intermédiaire de 70 % en 2020. Sa phase de lancement comporte deux procédures distinctes :

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

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

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

A partir du mois d'août 2011, les préfets ont instauré des commissions consultatives régionales pour l'aménagement numérique des territoires (CCRANT), visant à officialiser le dialogue entre les collectivités territoriales et les opérateurs. Ces commissions analyseront les projets et

proposeront, sous l'autorité du préfet, des arbitrages en cas de conflit sur un secteur.

Pour financer la phase de lancement du programme national du très haut débit, une enveloppe de 2 milliards d'euros est prévue au sein du programme des investissements d'avenir, répartie entre 1 milliard d'euros de prêts pour les opérateurs, 900 millions d'euros de subventions pour les collectivités territoriales, et 100 millions d'euros pour l'offre satellitaire. L'opérateur financier de programme national du très haut débit est le Fonds national pour la société numérique, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

Votre rapporteur pour avis souligne que cette enveloppe de départ ne permettra de financer que les premières années du programme national du très haut débit, dont le coût total est évalué entre 25 et 35 milliards d'euros. Il faudra donc trouver un financement pérenne pour le Fonds d'aménagement numérique des territoires, créé par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la fracture numérique, qui est appelé à prendre le relais pour les années suivantes.

*

* *

En conclusion de sa partie, votre rapporteur pour avis se déclare favorable à ces différentes politiques à conforter et rappelle que, dans un contexte de crise économique, ce n'est pas tant le montant global des crédits qui importe, que la qualité des actions menées et l'effet levier qu'elles procurent pour un aménagement du territoire fondé sur une logique de projets plutôt que sur une logique de « guichet ». Les pôles de compétitivité, les grappes d'entreprises, les pôles d'excellence rurale, l'opération « plus de services au public » en sont des exemples concrets, favorisant également le partenariat public-privé.

Votre rapporteur pour avis est également favorable aux politiques financées par les crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », qui ont largement démontré leur utilité.