

N° 156

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 20

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : FINANCEMENT DES AIDES AUX  
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

*Rapporteuse spéciale : Mme Frédérique ESPAGNAC*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239**

**Sénat : 155 (2013-2014)**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b>	
<b>I. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ .....</b>	<b>11</b>
A. UNE ARCHITECTURE INTERMINISTÉRIELLE À DEUX PROGRAMMES .....	11
B. UNE COHÉRENCE INTERNE ENCORE INCERTAINE .....	11
<b>II. UNE « PETITE » MISSION : 283 MILLIONS D'EUROS EN AE ET     295,4 MILLIONS D'EUROS EN CP .....</b>	<b>13</b>
A. LA POURSUITE EN 2014 DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS (- 6,75 % EN AE ET - 7,95 % EN CP) .....	13
B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE .....	14
C. DEUX PROGRAMMES AU POIDS INÉGAL ET RETRAÇANT ESSENTIELLEMENT DES DÉPENSES D'INTERVENTION .....	14
<b>III. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES     FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS .....</b>	<b>16</b>
A. UN RECOURS IMPORTANT AUX FONDS DE CONCOURS (30,26 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 25,26 MILLIONS D'EUROS EN CP) .....	16
B. DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME 112 ET SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION (480 MILLIONS D'EUROS AU MOINS) .....	17
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE     D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b>	
<b>I. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2013 .....</b>	<b>19</b>
A. UN PROGRAMME QUI RETRACE LES MOYENS DE LA DATAR .....	19
B. UN DÉCOUPAGE EN TROIS ACTIONS .....	20
C. LA RELATIVE STABILITÉ DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE .....	22

<b>II. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME 112 EN 2014</b> .....	22
A. UN TOTAL DE 245,87 MILLIONS D'EUROS EN AE ET DE 257 MILLIONS D'EUROS EN CP .....	22
B. DES FONDS DE CONCOURS ATTENDUS À HAUTEUR DE 260 000 EUROS EN PROVENANCE DE L'UNION EUROPÉENNE .....	23
C. DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES ET INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES .....	23
D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL .....	24
<b>III. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 112 EN 2014</b> .....	24
A. L'ACTION 1 « ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES » (111,18 MILLIONS D'EUROS EN AE, 107,93 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	25
1. <i>La stabilité de la prime d'aménagement du territoire</i> .....	25
2. <i>La poursuite de la baisse des subventions à l'AFII</i> .....	26
3. <i>Le financement des engagements dans le cadre des CPER</i> .....	26
4. <i>Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER</i> .....	28
a) <i>Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées</i> .....	28
b) <i>Les pôles de compétitivité</i> .....	29
c) <i>Les contrats de site et assimilés</i> .....	33
B. L'ACTION 2 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES » (110,47 MILLIONS D'EUROS EN AE, 124,90 MILLIONS D'EUROS EN CP).....	33
1. <i>Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER</i> .....	33
a) <i>Les pôles d'excellence rurale et le plan d'action en faveur des territoires ruraux</i> .....	33
b) <i>Les autres politiques</i> .....	40
2. <i>Le financement des engagements dans le cadre des CPER</i> .....	40
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	
<b>LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »</b>	
<b>I. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2013</b> .....	41
A. UN PROGRAMME « SUI GENERIS » COMPOSÉ DE QUATRE ACTIONS .....	41
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE .....	43
<b>II. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 162 EN 2014</b> .....	44
A. DES CRÉDITS (37,13 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 38,33 MILLIONS D'EUROS EN CP) MAJORITAIREMENT DÉDIÉS AUX INVESTISSEMENTS EN CORSE.....	44
1. <i>La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (7,4 millions d'euros en AE, 7,25 millions d'euros en CP)</i> .....	45
2. <i>Des moyens en évolution contrastée pour les investissements en Corse (22 millions d'euros en AE, 23 millions d'euros en CP)</i> .....	47
3. <i>L'action en faveur du marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE, 5,1 millions d'euros en CP)</i> .....	47

---

4. La poursuite de la mise en œuvre du « plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe (2,7 millions d'euros en AE et en CP) .....	48
5. Des fonds de concours en faveur des investissements en Corse d'un montant proche de celui du programme (30 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP) .....	49
<b>B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 162</b> .....	<b>49</b>
1. L'abandon du plan pour le marais poitevin .....	49
2. Une nouvelle action en 2015 ? .....	49

**QUATRIÈME PARTIE**  
**LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX**  
**COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE » (CAS-FACÉ)**

<b>I. UNE MISSION DANS LA CONTINUITÉ DE L'ANCIEN DISPOSITIF</b> .....	<b>51</b>
A. DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT CONFIRMÉES .....	51
B. UN FINANCEMENT QUI CONTINUE DE REPOSER SUR UNE CONTRIBUTION DES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX DE DISTRIBUTION .....	53
C. LA TRANSITION ENTRE LES DEUX FACÉ .....	53
<b>II. LES PERSPECTIVES DU CAS-FACÉ EN 2014 (377 MILLIONS D'EUROS)</b> .....	<b>55</b>
A. LES PROJETS SOUTENUS EN 2014 PAR LES DEUX PROGRAMMES DU COMPTE ....	55
B. LE DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE DU CAS-FACÉ .....	56
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>59</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	<b>67</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE

• **La mission « Politique des territoires »**, qui a pour objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux dans une perspective de développement solidaire et équilibré, conserve en 2014 un périmètre interministériel stable par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2013 ainsi qu'une organisation inchangée pour ses deux programmes. Elle constitue dans le présent projet de loi de finances, par le volume de ses crédits, la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance : **283 millions d'euros en AE et 295 millions d'euros en CP.**

Cette mission se trouve, néanmoins, au cœur de **la politique « transversale » de l'aménagement du territoire**, laquelle doit représenter au total, en 2014, **6 milliards d'euros.**

La mission « Politique des territoires » est placée en 2014 sous le signe de **la continuité avec les actions menées antérieurement, en dépit de la baisse de ses crédits par rapport à 2013 (- 6,75 % en AE et - 7,95 % en CP, avant le vote de l'Assemblée nationale).**

• Le principal programme de la mission, intitulé « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » (PICPAT), retrace les moyens mis à la disposition de la DATAR. Les crédits demandés à ce titre pour 2014 s'élèvent à **246 millions d'euros en AE et 257 millions d'euros en CP, soit une baisse respective de 6,3 % et de 8 % par rapport à la LFI pour 2013.** Ils visent à financer des dispositifs aussi divers que les contrats Etat-régions, la prime d'aménagement du territoire, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale... Favorable à ces mesures dans leur principe, votre rapporteure spéciale appelle cependant à **une évaluation renforcée de ces politiques.** Elle relève que le **taux d'avancement des CPER** devrait être de l'ordre de 80 % d'ici la fin 2013, soit un taux très inférieur à l'objectif théorique de 100 % représentant sept années d'exécution : la séquence de paiement a donc été revue pour tenir compte de la répartition des AE des contrats de projets 2007-2013, dont les engagements seront prolongés jusqu'en 2015. En conséquence, **la couverture en CP est également redéployée au-delà de 2013 et 2014 sera donc une année de transition** qui doit permettre le prolongement des CPER actuels et la préparation de nouveaux CPER.

L'effort de **désendettement** du programme, qui concernait le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), continue de porter ses fruits puisque sa situation reste saine. Dans ce contexte, votre rapporteure spéciale attire l'attention sur la **nécessité de conserver pour les prochains exercices un équilibre dans la répartition entre les AE et les CP du programme en vue de garantir sa soutenabilité** et de ne pas reproduire les tensions observées entre 2003 et 2009.

• **Vingt-trois dépenses fiscales** sont rattachées au PICPAT pour un montant total de **480 millions d'euros**, supérieur aux crédits de la mission. Votre rapporteure spéciale s'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume. Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces **dispositifs, jugés quasi-systématiquement inefficaces** : sur les 21 mesures évaluées, 18 ont le score le plus faible (zéro). Déjà, en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* ». Ces dépenses doivent faire l'objet d'une évaluation rigoureuse de leurs performances et une remise à plat de ces mesures semble même, à terme, inévitable, alors que la **tendance au « saupoudrage » en ce domaine est préjudiciable**. Votre rapporteure spéciale plaide en effet, **au-delà même de la présente mission**, en faveur de politiques d'aménagement du territoire cohérentes, orientées vers la recherche d'une **plus grande égalité entre nos territoires**.

• Le **programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE)**, dérogatoire au « droit commun » du budget général, a été recomposé en 2009 sous la forme de quatre actions, correspondant à quatre plans interministériels de portée régionale. Elles concernent respectivement la qualité de l'eau en Bretagne, le plan d'investissements en Corse, l'écologie du marais poitevin et la présence de chlordécone en Guadeloupe et en Martinique. Globalement, ces actions doivent bénéficier en 2014 de **37,13 millions d'euros en AE (- 9,85 % par rapport à 2013)** et de **38,33 millions d'euros en CP (- 6,67 % par rapport à 2013)**, la majorité de ces crédits se trouvant affectée à l'action relative à la Corse. Cette dernière action, en outre, sera une nouvelle fois abondée par des **fonds de concours**, à hauteur de **30 millions d'euros en AE** et **25 millions d'euros en CP**, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Votre rapporteure spéciale se félicite des efforts fournis dans la **mesure de la performance du programme** et juge nécessaire d'**accroître l'efficacité de ce dispositif de suivi**.

• Les recettes du **compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »** sont évaluées à **377 millions d'euros en 2014**. Les problèmes de paiement rencontrés en 2012 ont été résolus et ne doivent plus se reproduire. Les actions de **renforcement** et de **sécurisation** doivent demeurer **l'axe prioritaire des missions du FACÉ**. Le mécanisme de **répartition des charges et des produits entre les communes rurales et les communes urbaines** doit rester identique. Enfin, alors que le taux d'aide est aujourd'hui uniforme, une réflexion est à engager sur la **variation des taux d'aide** selon les collectivités et la nature des travaux.



*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au **10 octobre 2013**.*

*A cette date, votre rapporteure spéciale avait reçu **l'ensemble des réponses pour le programme 162** (PITE, suivi par le ministère de l'intérieur) et **95 % pour le programme 112** (PICPAT, suivi par le ministère de l'égalité des territoires et du logement), ce qui représentait au total plus de **96 % de l'ensemble des réponses attendues pour les deux programmes dont se compose la mission « Politique des territoires »**.*

*S'agissant du compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ), le **taux de réponses à la date limite était de 100 %**.*

*A la même date, le document de politique transversale (DPT) « Aménagement du territoire » annexé au présent projet de loi de finances n'était toujours pas diffusé.*



## PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

### I. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ

#### A. UNE ARCHITECTURE INTERMINISTÉRIELLE À DEUX PROGRAMMES

Depuis la LFI pour 2008, la mission « Politique des territoires » comprend **deux programmes** tout en ayant conservé la dimension **interministérielle** qui est la sienne depuis l'origine :

- d'une part, le programme 112, « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » (PICPAT), qui retrace le budget et les politiques conduites par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), et qui est piloté par le Premier ministre et le ministère de l'égalité des territoires et du logement<sup>1</sup> ;

- d'autre part, le programme 162, « **Interventions territoriales de l'Etat** » (PITE), dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, est assuré par le ministère chargé de l'intérieur.

En 2014, le **présent projet de loi de finances conserve la même organisation**, de même que le découpage de chaque programme en actions – trois pour le PICPAT et quatre pour le PITE.

#### B. UNE COHÉRENCE INTERNE ENCORE INCERTAINE

L'organisation de la mission « Politique des territoires » autour des deux programmes précités, tournés vers l'aménagement du territoire, a permis de favoriser la **cohérence** interne qui, avant 2008, lui faisait défaut. Deux éléments, cependant, relativisent cette appréciation.

En premier lieu, le **PITE bénéficie d'un régime dérogatoire** par rapport aux autres programmes du budget général (*cf. infra*, III). Il rassemble des **actions de portée régionale<sup>2</sup> correspondant à des plans interministériels**, indépendantes les unes à l'égard des autres<sup>3</sup>. De plus, **les dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

---

<sup>1</sup> Ce ministère fait office de chef de file dans la mesure où la DATAR est mise à disposition de quinze ministères au total.

<sup>2</sup> L'élaboration du programme est elle-même déconcentrée, à l'initiative des préfets de région.

<sup>3</sup> Le « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, notamment l'article 7 de la LOLF, définit un programme comme regroupant « les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ».

En second lieu, l'objet de la mission, et notamment le programme 112, place celle-ci **au cœur de la politique d'aménagement du territoire. Cependant, les actions de l'Etat participant à cette politique<sup>1</sup>**, naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, **excèdent de loin son périmètre.**

**Chaque année, en effet, 6 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire – soit plus de dix fois les crédits de la mission.** Cette dernière ne regroupe ainsi que 5 % de l'ensemble des moyens financiers de la politique nationale d'aménagement du territoire.

#### **Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire en 2014**

L'aménagement du territoire, depuis le projet de loi de finances pour 2008, fait l'objet d'un **document de politique transversale (DPT)**, qui a remplacé l'annexe traditionnelle (« jaune » budgétaire). Ce document est élaboré par la DATAR. Le DPT joint au présent projet de loi de finances évalue à **6 milliards d'euros** les crédits qui bénéficieront, en 2014, à l'aménagement du territoire.

Cet effort, au total, est porté par tout ou partie des actions de **33 programmes, relevant de 16 missions.** Les deux programmes de la mission « Politique des territoires » ne représentent en 2014 que 5 % de la totalité de ces crédits récapitulés dans le DPT (4,3 % pour le PICPAT). Du point de vue du volume des crédits demandés, sept programmes (contre quatre programmes il y a un an) contribuent à la politique transversale de façon plus importante que le programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (257 millions d'euros en CP) :

- au sein de la mission « Outre-mer », les programmes 138, « **Emploi outre-mer** » (pour 1,15 milliard d'euros en CP) et 123, « **Conditions de vie outre-mer** » (pour 642 millions d'euros en CP) ;

- dans la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », les programmes 154, « **Economie et développement durable de l'agriculture et des territoires** » (à hauteur de 1,05 milliard d'euros en CP) et 149 « **Forêt** » (pour 338 millions d'euros) ;

- dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le programme 119, « **Concours financiers aux communes et groupements de communes** » (pour 648 millions d'euros en CP) ;

- dans la mission « Égalité des territoires, logement et ville », le programme 147 « **Politique de la ville** » (pour 423 millions d'euros en CP) ;

- enfin, dans la mission « Travail et emploi », le programme 103 « **Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi** » (à hauteur de 182 millions d'euros).

*Source : document de politique transversale « aménagement du territoire », annexé au présent PLF*

<sup>1</sup> Le document de politique transversale (DPT) annexé au PLF définit le PICPAT comme le « programme chef de file de la politique transversale d'aménagement du territoire ».

## II. UNE « PETITE » MISSION : 283 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 295,4 MILLIONS D'EUROS EN CP

### A. LA POURSUITE EN 2014 DE LA BAISSSE DES CRÉDITS (- 6,75 % EN AE ET - 7,95 % EN CP)

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent projet de loi de finances prévoit des crédits à hauteur de **283 millions d'euros en AE** et **295,4 millions d'euros en CP**.

Ce faisant, la mission « Politique des territoires » constituera en 2014, comme en 2013, sous l'angle du volume de crédits, **la plus « petite » mission du budget général assortie d'un dispositif de performance**.

En termes d'évolution **par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2013** (303,5 millions d'euros en AE et 320,9 millions d'euros en CP), les moyens demandés pour la mission par le présent projet de loi de finances sont en **baisse de 6,75 % pour les AE et de 7,95 % pour les CP**.

La **contraction observée** résulte de la **réduction de certains engagements au sein du PICPAT**, mouvement engagé depuis 2012 et qui conduit donc à demander un **niveau moindre de crédits pour 2014**. Toutefois, une telle réduction des moyens de la mission serait **parfaitement soutenable**, d'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale. Les engagements de l'État seront ainsi respectés sur les dispositifs mis en œuvre à travers la présente mission.

Depuis 2009, la dette exigible du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) a été complètement résorbée. Elle devrait être nulle en fin d'année 2013 pour la cinquième année consécutive. En 2013, comme en 2012 et 2011, le processus d'assainissement auquel a été soumis le PICPAT devrait continuer à porter ses fruits : **la dette exigible sur le FNADT ne devrait pas se reconstituer l'année prochaine**. Le volume de crédits de paiement restera en effet supérieur à celui des autorisations d'engagements, ce qui permettra à la DATAR de **poursuivre sa politique de soutenabilité des engagements du FNADT**. Votre rapporteure spéciale invite le Gouvernement à maintenir cet effort en 2014.

## Évolution des crédits de la mission « Politique des territoires » entre 2013 et 2014

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation	LFI 2013	PLF 2014	Variation
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	262,34	245,87	- 6,28 %	279,78	257,05	- 8,12 %
162 Interventions territoriales de l'État (PITE)	41,19	37,13	- 9,85 %	41,08	38,33	- 6,69 %
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>303,53</b>	<b>283</b>	<b>- 6,75 %</b>	<b>320,86</b>	<b>295,38</b>	<b>- 7,95 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2014, avant son examen par l'Assemblée nationale

**B. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE RESPECTÉE**

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **319 millions d'euros en 2013, 309 millions d'euros en 2014 et 299 millions d'euros en 2015.**

Pour 2014, les crédits demandés pour la mission sont de 295,4 millions d'euros, dont 1 million au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions ». **Votre rapporteure spéciale observe donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté** : le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe en effet un niveau de crédits inférieur aux plafonds prévus par la programmation pluriannuelle.

**C. DEUX PROGRAMMES AU POIDS INÉGAL ET RETRAÇANT ESSENTIELLEMENT DES DÉPENSES D'INTERVENTION**

Les deux programmes constituant la mission « Politique des territoires » présentent des profils fortement déséquilibrés : **un peu moins de 90 % des crédits de la mission se rattachent au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, qui regroupe les crédits affectés à la DATAR.

En outre, la **totalité des dépenses de personnel** de la mission correspond aux emplois de cette dernière, le PITE ne retraçant pas les dépenses de personnel nécessaires à sa mise en œuvre (cf. *infra*, III).

### Part des programmes dans la mission « Politique des territoires » en 2014

(en millions d'euros)

Programmes	AE (en euros)	Part des AE de la mission	CP (en euros)	Part des CP de la mission	ETPT	Part des ETPT de la mission
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	245,87	87 %	257,05	87 %	133	100,00 %
162 Interventions territoriales de l'État (PITE)	37,13	13 %	38,33	13 %	-	0,00 %
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>283</b>	<b>100,00%</b>	<b>295,38</b>	<b>100,00 %</b>	<b>133</b>	<b>100,00 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2014, avant son examen par l'Assemblée nationale

Les crédits de la mission relèvent des titres 2, 3, 5 et 6, pour les montants et dans les proportions que le tableau ci-après indique (en AE). Les **dépenses d'intervention (titre 6)** constituent la majeure part des dépenses retracées, avec **90 % des AE**.

### Ventilation par titre des AE de la mission « Politique des territoires » pour 2014

(en millions d'euros)

Dépenses	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	10,41	15,75	0,05	219,66	245,87
	3,68 %	5,57 %	0,02 %	77,62 %	86,88 %
162 Interventions territoriales de l'État (PITE)	-	3,32	-	33,80	37,13
	0 %	1,17 %	0 %	11,94 %	13,12 %
<b>Totaux pour la mission</b>	10,41	19,07	0,05	253,46	283
	3,68 %	6,74 %	0,02 %	89,56 %	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2014, avant son examen par l'Assemblée nationale

### III. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS

#### A. UN RECOURS IMPORTANT AUX FONDS DE CONCOURS (30,26 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 25,26 MILLIONS D'EUROS EN CP)

Le présent projet de loi de finances prévoit, au bénéfice de la mission « Politique des territoires », des **fonds de concours** d'un montant total de **30,26 millions d'euros en AE** et **25,26 millions d'euros en CP**.

À l'instar des crédits *stricto sensu*, ces fonds de concours se trouvent répartis de manière inégale entre les deux programmes composant la mission. Cependant, au contraire de ce qu'on observe pour les crédits, **ils bénéficient très majoritairement au PITE** et, en pratique, au **programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse**, comme le montre le tableau suivant.

#### Fonds de concours attendus pour 2014 en faveur de la mission « Politique des territoires »

*(en euros)*

Programmes	FC en AE	FC en CP
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire <i>Action 4 « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	260 000	260 000
162 Interventions territoriales de l'État (PITE) <i>Action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »</i>	30 000 000	25 000 000
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>30 260 000</b>	<b>25 260 000</b>

Source : projet de loi de finances pour 2014, avant son examen par l'Assemblée nationale

Votre rapporteure spéciale **s'interroge sur ce procédé de débudgétisation** qui conduit en effet à recourir à un financement en-dehors du budget de l'État, ce qui **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances. Ce procédé a, de plus, pris une **ampleur beaucoup trop importante pour ce qui concerne le PITE**, puisque les fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et qui lui sont destinés sont quasiment du même ordre que le budget du programme lui-même (37,13 millions d'euros en AE et 38,33 millions d'euros en CP).



**B. DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME 112 ET SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION (480 MILLIONS D'EUROS AU MOINS)**

Par ailleurs, il convient de relever qu'aucune dépense fiscale n'est associée au PITE, mais le présent projet de loi de finances estime en revanche les **dépenses fiscales, dont l'objet principal contribue aux finalités poursuivies par PICPAT, à quelque 480 millions d'euros, soit un montant supérieur aux crédits de la mission.**

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales, sont difficiles à évaluer. Sur ces 480 millions d'euros, **467 millions concernent des impôts d'État** (dix-huit mesures) et **13 millions des impôts locaux** (cinq mesures, prises en charges par l'État). Par ailleurs, **onze des vingt-trois dépenses fiscales** recensées se rapportent à **la Corse**, soit près de la moitié de l'ensemble, pour un montant global d'au moins **330 millions d'euros, soit plus de 70 % du total**. On trouve parmi elles la première et la troisième des trois plus importantes dépenses fiscales rattachées au programme, du point de vue de leur coût :

- les taux de TVA particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (dépense de 255 millions d'euros attendue pour 2014) ;

- le crédit d'impôt pour investissement en Corse (dépense de 48 millions d'euros estimée en 2013).

**Le coût de 480 millions d'euros n'est cependant qu'un simple ordre de grandeur, et ne représente qu'un montant minimal.**

En effet, l'analyse détaillée reste incomplète dans la mesure où **le coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné** dans le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de finances : quatorze des vingt-trois mesures ne sont pas chiffrées (soit 61 % des dispositifs), ou sont estimées à moins de 0,5 million d'euros. Votre rapporteure spéciale s'interroge sur la pertinence d'une telle **tendance au « saupoudrage »** et sur les effets qui peuvent en être attendus.

Plus globalement, elle s'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume**. Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces **dispositifs, jugés quasi-systématiquement inefficaces : sur vingt-et-une mesures évaluées, dix-huit ont le score le plus faible (zéro)**. Il convient d'observer qu'en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait, déjà, évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* »<sup>1</sup>. Avant cela, et s'agissant du cas

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux ».

particulier des zones de revitalisation rurale (ZRR), le **rapport interministériel sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR**, avait mis en évidence, en novembre 2009, que le zonage résultant des critères en vigueur ne prenait pas en compte certains territoires en difficulté et qu'il retenait, à l'inverse, certains territoires qui ne rencontrent pas de réelles difficultés<sup>1</sup>. La première des propositions de ce rapport interministériel consistait à recommander **l'adaptation du système d'information fiscal** afin de connaître et de suivre régulièrement le coût des différents dispositifs, le profil des établissements bénéficiaires et la territorialisation des aides.

En dépit de l'existence du rapport Guillaume de 2011, la mise **en place de telles données fait toujours défaut**, alors qu'elles constituent un préalable nécessaire à une évaluation régulière, rendue d'autant plus nécessaire que ces mesures ont un coût considérable. Votre rapporteure spéciale, avait, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2012 et 2013, demandé que ces mesures fassent l'objet d'une **évaluation rigoureuse et systématique de leurs performances** : cette demande ne saurait être que réitérée à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances.

Interrogée sur ce point, la DATAR a, une fois de plus, fait valoir qu'elle n'a **pas la maîtrise de la plupart des dépenses fiscales rattachées au programme 112**, le lien avec l'aménagement du territoire n'étant, pour certaines dépenses, pas immédiatement évident. Dans de telles conditions, la DATAR n'est pas en mesure de commenter leur évolution. **L'inscription au PAP de ces dépenses fiscales relève en effet du ministère du budget**. La DATAR a obtenu la suppression en 2012 du rattachement de trois dépenses fiscales. Pour autant, la démarche doit être poursuivie, alors que pour la première fois en 2013 la DATAR a participé à des conférences fiscales consacrées à ce sujet, en présence de la direction de la législation fiscale. Votre rapporteure spéciale se félicite qu'il ait été permis **au responsable du programme d'être plus directement associé au choix de rattachement des dépenses fiscales** et à leurs évaluations en termes de performance. Comme l'indique la DATAR dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteure spéciale, les **arbitrages finaux dépendent maintenant directement du Premier ministre**.

En outre, à la lumière des conclusions du rapport Guillaume, il semble qu'une **remise à plat de ces dépenses soit, à terme, inévitable**, alors que le « saupoudrage » en ce domaine n'est pas satisfaisant.

---

<sup>1</sup> Cette évaluation du dispositif des ZRR était prévue par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, mais n'a abouti qu'en novembre 2009. Le rapport qui en est issu affirmait aussi que « le zonage est un instrument utile dans les territoires les moins peuplés, souvent isolés et fragiles économiquement, et que sa définition actuelle est, dans l'ensemble, pertinente. En revanche, les dispositifs d'exonération prévus en faveur de ces zones sont décalés par rapport aux besoins du monde rural ». Votre rapporteure spéciale note que la ministre de l'égalité des territoires et du logement souhaite mettre en place un groupe de travail sur la redéfinition des objectifs des ZRR.

---

## DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

### I. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2013

#### A. UN PROGRAMME QUI RETRACE LES MOYENS DE LA DATAR

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), est placé sous la **responsabilité politique du Premier ministre et de la ministre de l'égalité des territoires et du logement**.

La **responsabilité administrative** du programme est confiée au **délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale**, actuellement Eric Delzant<sup>1</sup>.

Conformément à son intitulé<sup>2</sup>, ce programme ne représente qu'**une part des crédits contribuant à la politique de l'aménagement du territoire**, enjeu « transversal » pour 33 programmes relevant de 16 missions du budget général d'après le DPT annexé au présent projet de loi de finances (*cf. supra*, I). **Pour 2014, la contribution du PICPAT représente 4,3 % de l'effort global prévu en la matière (6 milliards d'euros), la mission « Politique des territoires » dans son ensemble en concentrant 5 %.**

Toutefois, le programme 112 s'inscrit bien au cœur même de la politique d'aménagement du territoire, puisqu'il retrace les **moyens mis à la disposition de la DATAR**, qui avait pris temporairement le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2006 à 2010.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteure spéciale a entendu, le 31 octobre 2013, des représentants de la DATAR. Les noms et fonctions de l'ensemble des personnes auditionnées figurent en annexe du présent rapport.

<sup>2</sup> Le programme 112, initialement dénommé « Aménagement du territoire », a vu son intitulé précisé dans la LFI pour 2008 à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat.

### **L'instabilité du rattachement de la DATAR et ses perspectives d'avenir**

La DATAR, créée en 1963, dépendait après la LFI 2003 du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la LFI 2005, elle relevait du ministre de l'équipement et des transports, et plus particulièrement du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire. Le changement de dénomination de la DATAR en DIACT a été décidé par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT, nouvelle forme du CIADT) du 14 octobre 2005. A l'occasion des LFI 2006 et 2007, la DIACT se trouvait rattachée au ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et plus spécifiquement au ministre délégué à l'aménagement du territoire. Dans le cadre de la LFI pour 2008 et au premier semestre de l'année 2009 encore, la DIACT était à la disposition du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, et plus spécialement du secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire et du secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale. En 2010, la DIACT a retrouvé l'appellation de DATAR et s'est trouvée rattachée au ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Entre la fin de l'année 2010 et mai 2012, la DATAR a été mise à disposition du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire. Et depuis mai 2012, elle est mise à disposition du ministère de l'égalité des territoires et du logement en tant que ministère référent et de quatorze autres ministères. La DATAR est en effet mise à disposition de quinze ministères et le programme qu'elle gère est rattaché depuis 2013 au Premier ministre et au ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Cette instabilité fragilise notre ambition en matière d'aménagement du territoire et laisse à penser qu'il ne s'agirait plus que d'une politique subsidiaire et marginalisée. Elle espère que le projet de création d'un **Commissariat général à l'Égalité des territoires** permettra d'insuffler une nouvelle dynamique et que cette structure s'inscrira dans la durée. La remise, le 7 février 2013, du rapport de la **commission** présidée par l'inspecteur général des Finances Thierry Wahl et installée par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du logement, a été le jalon majeur de l'inscription à l'ordre du jour de la création de cette structure. Ce Commissariat général à l'Égalité des territoires doit maintenant être mis en place au cours du premier semestre 2014.

*Source : commission des finances*

## **B. UN DÉCOUPAGE EN TROIS ACTIONS**

D'une manière générale, le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » vise au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires. **Le présent projet de loi de finances reconduit pour 2014, sans la modifier, l'organisation actuelle du programme déclinée, depuis la LFI pour 2008, en trois actions.** Les deux premières sont caractérisées par le foisonnement des dispositifs qu'elles retracent, la troisième constitue une action de soutien.

L'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », regroupe les moyens mis en œuvre par la DATAR en faveur du développement économique et de la compétitivité internationale des territoires : politique des pôles de compétitivité, accompagnement des

mutations économiques et des territoires affectés par le redéploiement des armées, prime d'aménagement du territoire (PAT), financement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme (littoral du Languedoc-Roussillon, projet Euromed...).

L'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », rend compte de politiques visant à assurer la cohésion sociale et territoriale et à favoriser un développement équilibré et durable des territoires. Les moyens du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT<sup>1</sup>) sont mobilisés par ces politiques, qui mettent en œuvre les « **contrats de projets** » Etat-régions (CPER). Ceux-ci, également financés au sein de l'action 1, ont pris la suite, pour la période 2007-2013, des « **contrats de plan** » de la période 2000-2006. Votre rapporteure spéciale précise à cet égard que votre commission des finances a demandé à la Cour des Comptes une **enquête sur l'exécution des CPER**, en application de l'article 58-2° de la LOLF. Ce travail devrait aboutir à l'été 2014.

Par ailleurs, les crédits de l'action 2 sont affectés au financement des **décisions du CIACT** (ex-CIADT). Celles-ci concernent surtout la **valorisation des atouts des territoires ruraux** en matière de patrimoine, de développement culturel, de tourisme et d'espaces naturels, notamment par les **pôles d'excellence rurale** (PER) et par le **plan d'action en faveur des territoires ruraux** mis en place en 2010. Les décisions du CIACT portent également sur l'amélioration de l'**égalité d'accès aux services publics et aux technologies de l'information et de la communication** (haut débit, téléphonie mobile), ainsi que sur la **réalisation de projets territoriaux interministériels** (Mont Saint-Michel, littoral aquitain, sillons fluviaux de la Garonne et du Rhône, politique des massifs de montagne).

Enfin, l'action 4 (ce numéro a été maintenu, malgré la suppression de l'action 3 originelle du programme depuis 2008), « **Instruments de pilotage et d'étude** », correspond aux moyens de fonctionnement de la DIACT (dont ses dépenses de personnel) ainsi qu'à des crédits d'étude (prospective, évaluation...).

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le FNADT est composé de deux sections. La **section générale** comprend notamment le soutien apporté aux différentes structures du réseau de la DATAR, l'assistance technique des programmes européens, et le financement d'engagements pris par le Gouvernement en CIADT/CIACT. La **section locale** se trouve elle-même subdivisée en deux parties, l'une contractualisée, l'autre non. La **partie contractualisée** permet de soutenir, exclusivement, des opérations inscrites dans les contrats Etat-régions (contrats de plan, contrats de projets), au sein de contrats de pays, ou dans un cadre intercommunal reconnu par la loi. La **partie non contractualisée** permet d'attribuer des subventions à des projets qui participent, soit de l'accompagnement de restructurations industrielles ponctuelles et localisées, lorsque l'ampleur ou l'impact du sinistre ne justifie pas des décisions de niveau central (contrats de site, mesures territoriales arrêtées en CIADT/CIACT), soit de la modernisation et de l'amélioration de services publics locaux.

### **C. LA RELATIVE STABILITÉ DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE**

La performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sera mesurée en 2014 par **trois objectifs et sept indicateurs** au total. Le dispositif arrêté par le PAP 2014 n'est pas totalement **similaire à celui mis en œuvre en 2013**.

En effet, pour faire suite aux recommandations de la Cour des Comptes et conformément à la circulaire du ministre chargé du budget du 18 avril 2013 relative à la préparation des volets « performance » du PLF 2014, **les indicateurs jugés les moins fiables et les moins pertinents ont été supprimés**.

Ainsi, l'indicateur 3.1 « Taux de suivi dans PRESAGE des crédits d'Etat engagés au titre des CPER » n'apparaît pas dans le PAP 2014. En effet, comme l'avait relevé la Cour des comptes, cet indicateur est un **indicateur de suivi de gestion et ne répond donc pas à une logique de performance**. La création d'un nouvel indicateur consacré aux CPER est attendue pour le PLF 2015.

A cette exception près, **le dispositif de mesure de la performance du PICPAT reste donc stable en 2014**. Il peut être noté que la DATAR a mis en place un nouvel **indicateur de suivi des disparités de richesse entre régions** (« Dispersion du PIB régional par habitant ») mais que cette information ne figurera que dans les futurs documents de politique transversale (DPT), pas dans le PAP du programme ou de la mission.

## **II. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME 112 EN 2014**

### **A. UN TOTAL DE 245,87 MILLIONS D'EUROS EN AE ET DE 257 MILLIONS D'EUROS EN CP**

Le présent projet de loi de finances dote le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de **245,87 millions d'euros en AE** et de **257 millions d'euros en CP**, soit une **baisse de 6,28 % des AE et de 8,12 % des CP** par rapport à la LFI pour 2013 (262,34 millions d'euros en AE et 279,78 millions d'euros en CP).

Cette répartition des crédits, dans laquelle les CP excèdent de peu les AE, confirme la fin du **processus d'assainissement auquel a été soumis le programme**, avec succès, au cours des dernières années.

Il convient ici de rappeler que **les sept derniers exercices ont marqué, à cet égard, un « tournant »**. En effet, avec la LFI pour 2007, et pour la première fois depuis 2002, le budget de la DATAR comprenait une dotation en CP (400,4 millions d'euros) nettement supérieure à celle des AE

(317,4 millions d'euros) – bien que cette situation ait été nuancée, en cours d'exercice, par l'intervention de décrets d'avance. Les LFI pour 2008 et 2009 ont consolidé l'orientation. Le déséquilibre au profit des CP, inversant donc le déséquilibre en faveur des AE qui avait précédé, visait à permettre le **rattrapage de la couverture en paiement des engagements pris sur les exercices antérieurs**, en résorbant la dette exigible de celui-ci, en particulier au titre du FNADT.

La LFI pour 2009 était ainsi revenue à un quasi-équilibre entre AE et CP du programme, tout en maintenant un niveau de CP légèrement moindre que celui des AE, ce qui a conduit à des ajustements en cours d'exercice, à l'instar de l'intervention du plan de relance, qui a doté le PICPAT du montant de CP supplémentaires requis (70 millions d'euros).

Les LFI 2010, 2011, 2012 et 2013 ont confirmé cette évolution en faveur d'une juste couverture en paiement des engagements précédents, mais avec des niveaux d'AE supérieurs aux CP. **Cette stratégie de réglage fin a porté ses fruits** : la dette exigible du FNADT est ainsi nulle depuis 2009. **Le niveau des CP alloués en 2014 ne devrait donc pas induire de tensions sur le financement du programme.**

Toutefois, votre rapporteure spéciale observe que les prévisions d'engagements sur le PICPAT restent importantes. Aussi elle souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de ne pas relâcher l'effort de « soutenabilité » du programme**. Il s'agit d'éviter de renouer avec les tensions de financement et les retards de paiements connus dans la pratique antérieure à 2007.

#### ***B. DES FONDS DE CONCOURS ATTENDUS À HAUTEUR DE 260 000 EUROS EN PROVENANCE DE L'UNION EUROPÉENNE***

Le présent projet de loi de finances prévoit, au bénéfice du programme 112, l'affectation de **260 000 euros de fonds de concours**, en AE comme en CP. Ces fonds correspondent en totalité à la contribution du **FEDER** (Fonds européen de développement économique et régional).

Ils sont destinés à l'action 4, « Instruments de pilotage et d'étude », au titre des missions de suivi et d'expertise du programme national d'assistance technique.

#### ***C. DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES ET INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES***

Votre rapporteure spéciale renvoie ici au développement qu'elle a consacré aux **dépenses fiscales dans le chapitre consacré à la mission**.

#### **D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE PERSONNEL**

Les dépenses de personnel (titre 2) retracées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » – seules dépenses de cette nature de la mission « Politique des territoires » (cf. *supra*, I) – correspondent aux **effectifs rémunérés sur les crédits de la DATAR**.

Le **plafond d'emplois** du programme pour 2014 représente **133 ETPT**, contre 134 en 2013, 136 en 2012, 146 en 2011, 148 en 2010 et 160 en 2009. Les dépenses afférentes s'élèvent ainsi, dans le présent projet de loi de finances, à **10,41 millions d'euros** (charges sociales incluses), contre 10,31 millions d'euros en 2013, 10,48 millions d'euros en 2012, 10,27 millions d'euros en 2011, 10 millions d'euros en 2010 et 11,6 millions d'euros en 2009.

L'ensemble des **crédits de fonctionnement de la DATAR** s'élèveront, en 2014, à **15,75 millions d'euros en AE comme en CP** (contre 16,3 millions d'euros en 2013, 20,38 millions d'euros en 2012 et 20,1 millions d'euros en 2011).

Hors dépenses de personnel, ces crédits (retracés dans l'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme dont les dépenses de personnel) se rapportent (en AE et CP) :

- au **fonctionnement courant**, pour **5,6 millions d'euros** ;
- aux dépenses d'**études et évaluation**, pour **3,2 millions d'euros**.

L'action 4 est, en outre, dotée de crédits d'intervention à hauteur de **5 millions d'euros** en 2014, ce qui porte le total de l'action à **24,2 millions d'euros en AE et CP**. Ces dépenses d'intervention sont des transferts à des organismes payeurs pour assurer la contrepartie de l'assistance technique des programmes européens.

### **III. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 112 EN 2014**

Se trouvent retracées de manière synthétique, ci-après, les principales politiques qui seront financées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en 2014, dans le cadre de ses **actions 1 et 2**<sup>1</sup>. À cet égard, le présent projet de loi de finances s'inscrit dans une pleine **continuité avec les orientations suivies en 2013**.

---

<sup>1</sup> L'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme a été présentée ci-avant.



**A. L'ACTION 1 « ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES » (111,18 MILLIONS D'EUROS EN AE, 107,93 MILLIONS D'EUROS EN CP)**

**1. La stabilité de la prime d'aménagement du territoire**

Le financement de la prime d'aménagement du territoire (PAT), outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans les zones prioritaires du territoire, est prévu pour 2014 à hauteur de **39,6 millions d'euros en AE** et **33,6 millions d'euros en CP**, soit un niveau de crédits identique à celui fixé en LFI pour 2013.

D'après le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de finances, la dotation en AE précitée correspond à la programmation de la tenue de cinq commissions interministérielles d'aide à la localisation d'activité (CIALA), et doit permettre de primer **environ 70 dossiers pour un coût moyen unitaire de 0,56 million d'euros**.

Le régime communautaire d'aide aux entreprises en vigueur depuis 2007 a conduit à recentrer la PAT sur les projets aux enjeux les plus significatifs en termes d'emplois et d'investissements. En outre, **l'extension, depuis le 29 juillet 2009, du zonage des aides à finalité régionale (AFR) à plusieurs zones concernées par les restructurations de défense** produit ses effets sur la PAT depuis 2010.

**La prime d'aménagement du territoire**

Créée en 1982, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est un **outil en faveur de l'emploi**, sur lequel la Cour des comptes a émis des réserves. Elle prend la forme d'une **subvention d'investissement**, accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation de la CIALA, aux entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont l'activité peut entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Aide d'Etat, la PAT est soumise à une **double réglementation, au plan national et au plan communautaire**. La Commission européenne a engagé en 2005 une réforme, afin de réorienter les aides publiques aux entreprises vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne, qui s'est traduite en mars 2007 en France par l'adoption d'une nouvelle carte des aides à finalité régionale (AFR) pour la période 2007-2013. Cette carte définit les régions qui peuvent bénéficier d'aides d'Etat régionales à l'investissement en faveur des grandes entreprises, et fixe le plafond des aides autorisées dans ces régions. Ces aides sont délimitées par deux zonages :

- le premier zonage autorise les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. Ces régions sont caractérisées par un PIB par habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne communautaire. En France, ces aides sont

attribuées aux **départements d'outre-mer**, éligibles intégralement. Ils peuvent recevoir le taux d'aide maximal (entre 50 % et 70 % selon la taille de l'entreprise) ;

- le second zonage autorise les aides destinées à promouvoir le développement économique des régions d'un Etat membre qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale. La nouvelle réglementation impose à la France une baisse de 55 % de la population couverte par rapport à la période 2000-2006, réduisant à 15,5 % la population éligible contre 34 % précédemment.

Le dispositif devrait être **reconduit à l'identique**, au moins sur l'année 2014, **au-delà donc de son échéance, prévue au 31 décembre 2013**.

En 2011, 35 millions d'euros de PAT ont été attribués. En 2012, il s'agit de **34 millions d'euros de PAT attribués**. Pour l'année 2013, les données ne sont pas encore disponibles, mais il s'agit de **38 millions d'euros** qui devraient être utilisés et **39,6 millions d'euros sont attendus en 2014**.

*Source : DATAR*

## 2. La poursuite de la baisse des subventions à l'AFII

Le présent projet de loi de finances prévoit une subvention pour charges de service public destinée à l'**Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**, opérateur du programme<sup>1</sup>, à hauteur de **6,6 millions d'euros** en AE comme en CP, **montant en baisse par rapport aux subventions prévues par les LFI pour les années 2013, 2012 et 2011** (respectivement 6,7, 7 et 7,4 millions d'euros).

Il convient de noter que l'AFII est également opérateur du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ». Au titre de ce programme, elle bénéficiera, selon le présent projet de loi de finances, d'une subvention de 13,94 millions d'euros en 2014, soit là aussi une légère baisse par rapport aux LFI pour 2013, 2012 et 2011 (qui fixaient la subvention à l'AFII en provenance du programme 134 à 14,15, 14,88 et 15,3 millions d'euros). **Le rapprochement de cet opérateur avec Ubifrance** a été décidé par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Votre rapporteure spéciale prend acte de cette orientation qui va dans le bon sens mais dont les modalités restent à préciser.

## 3. Le financement des engagements dans le cadre des CPER

Pour les engagements des **contrats Etat-régions** se rapportant à l'action 1 du programme « Impulsion et coordination de la politique

---

<sup>1</sup> Sur l'organisation et le fonctionnement de cet EPIC créé en 2001, voir le rapport d'information n° 453 (2005-2006) de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général.

d'aménagement du territoire », les crédits prévus par le présent projet de loi de finances s'élèvent à :

- **38,77 millions d'euros en AE** (contre 36 millions d'euros en 2013), destinés aux opérations prévues pour la poursuite en 2014 des contrats de projets de la période 2007-2013 ;

- **40 millions d'euros en CP** (stable par rapport à 2013), dont 5,8 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %) et 34,2 millions d'euros pour couvrir des engagements pris les années antérieures.

Il convient de préciser que les CPER incluent **des projets de grande envergure** tels que le programme de développement du **littoral Languedoc-Roussillon**, le projet **Euromed** ou, encore, les opérations de **reconversion des anciens bassins miniers**. Comme il a été vu, l'enquête sur l'exécution des CPER demandée à la Cour des Comptes, en application de l'article 58-2° de la LOLF, devrait aboutir à l'été 2014.

L'encadré suivant fait le point sur l'état d'exécution de ces contrats.

#### L'état d'exécution des contrats Etat-régions (2007-2013)

Les **contrats de projets** Etat-régions de la période **2007-2013** représentent un engagement de l'Etat à hauteur de **12,76 milliards d'euros** hors subvention du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et hors programmes ANRU, dont **12 milliards d'euros pour les 26 contrats régionaux** (le reste se distribuant entre les contrats de massifs et les contrats de fleuves, pour 733 millions d'euros). L'engagement total des régions s'élève à 15,5 milliards d'euros (contrats régionaux et interrégionaux confondus) et celui des départements à près d'un million d'euros.

Le **taux d'exécution des crédits** avait atteint plus de 38 % à la fin de l'année 2009, soit un taux assez proche de l'objectif théorique de 42,9 % représentant trois années d'exécution. Alors que l'exercice 2009 a été marqué par une certaine accélération de l'exécution des CPER consécutive au plan de relance de l'économie, **un ralentissement est observé en 2010**. Le taux de 51 % est ainsi inférieur à l'objectif théorique de 57,1 % pour quatre années d'exécution. Et en **2011 et 2012, il n'a pas été possible de rattraper ce retard et l'écart est donc resté du même ordre**.

**Pour l'année en cours**, les premières estimations transmises permettent d'évaluer le futur **taux d'avancement au 31 décembre 2013 à 81,7 %**, soit un **taux très inférieur à l'objectif théorique de 100 %** représentant sept années d'exécution.

La séquence de paiement a donc été revue pour tenir compte de la répartition des AE des contrats de projets 2007-2013, dont **les engagements seront prolongés jusqu'en 2015**. En conséquence, **la couverture en CP est également redéployée au-delà de 2013**.

2014 sera donc une **année de transition** qui doit permettre le prolongement des CPER actuels et la préparation de nouveaux CPER, qui devraient reprendre le nom de « contrats de plan ».

*Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement*

#### 4. Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2014 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER, PAT et opérateurs**, se rapportant à l'action 1 du PICPAT, représentent **24,7 millions d'euros en AE** et **26,2 millions d'euros en CP** (contre 20,6 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP en 2013 et 31,2 millions d'euros en AE et 43,5 millions d'euros en CP en 2012).

Ces crédits sont principalement destinés au financement de trois politiques : **les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises »**, **les contrats de site** et, surtout, l'exécution du **plan d'accompagnement du redéploiement des armées**.

##### *a) Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées*

Il est prévu 14,7 millions d'euros en AE et 15,6 millions d'euros en CP en 2014 pour le **plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires** dans le cadre du redéploiement des armées<sup>1</sup> (contre 12,6 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP en 2013).

Ces crédits sont destinés au soutien des **contrats et plans de redynamisation** dans les territoires touchés par la restructuration militaire, l'objectif étant la création d'un nombre d'emplois au moins équivalent à celui des emplois supprimés. L'état d'avancement de ce dispositif interministériel est décrit dans l'encadré ci-après.

#### **L'accompagnement territorial des restructurations de la défense**

Présenté en juillet 2008, le plan de redéploiement des bases militaires implique la **suppression de 83 sites ou unités militaires** (sur un total de 471) de 2009 à 2015 sur l'ensemble du territoire. Il concerne 69 villes. Sont prévus le renforcement opérationnel de 65 régiments et bases, et la suppression de 54 000 emplois militaires (sur un total de 320 000). L'Etat s'est engagé à recréer, dans les territoires concernés par ces restructurations, les conditions d'un développement économique durable en suscitant la création d'emplois et d'activités nouvelles. Un **plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires** doit ainsi consacrer **320 millions d'euros** sur la période 2009-2015 à des mesures d'accompagnement, à travers le **Fonds de restructuration de la défense (FRED)**, pour les deux tiers des crédits, et le **FNADT** pour le tiers restant (soit 106 millions d'euros), par deux types de contrat :

<sup>1</sup> Le ministère de la Défense participe lui aussi au financement du plan par l'intermédiaire du Fonds de restructuration des entreprises de dépenses (FRED), dont les crédits sont inscrits à l'action 10 « restructurations » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense »

- d'une part, des « **contrats de redynamisation de site de défense** » (CRSD) sont élaborés pour les vingt-trois sites touchés par la disparition de plus de 200 emplois et connaissant une situation de grande fragilité économique ;

- d'autre part, pour les territoires ne bénéficiant pas d'un CRSD mais néanmoins affectés de manière significative par une mesure de restructuration, des « **plans locaux de redynamisation** » (PLR) sont définis. Ils concernent des sites dont la perte nette d'emplois est supérieure à 50 emplois directs et qui subissent un impact significatif, sans qu'il en résulte pour autant un bouleversement profond de l'économie locale.

Au 31 août 2013, 23 CRSD et 29 PLR ont été signés, soit **52 des 58 contrats prévus** au total (25 CRSD et 33 PLR). Ces 52 contrats sont dotés de **240 millions d'euros**. En 2012, le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires a bénéficié d'une enveloppe de **58 millions d'euros en AE**, répartie entre 41 millions d'euros pour le FRED et 17 millions d'euros pour le FNADT. **Pour 2013, le niveau d'engagement au 30 juin est estimé à 20 millions d'euros**, dont 15 millions d'euros pour le FRED et 5 millions d'euros pour le FNADT.

*Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement*

#### *b) Les pôles de compétitivité*

Après une première phase triennale (2006-2008), **la politique des pôles de compétitivité a été reconduite pour la période 2009-2011 et prolongée en 2012. Sa troisième phase couvre la période 2013-2018.**

Le présent projet de loi de finances renouvelle, mais en la réduisant, l'enveloppe réservée à ce titre sur le FNADT à hauteur de **4 millions d'euros en AE et en CP** (il s'agissait de 6 millions d'euros en 2013 et de 7,5 millions en 2012). Comme précédemment, le tiers de ce montant est prévu pour l'animation des pôles et les deux tiers pour le soutien aux investissements.

### Les pôles de compétitivité

La France a lancé en 2004 une nouvelle politique industrielle, orientée vers une logique de territoire et de réseau : les pôles de compétitivité. Ces pôles sont définis comme le rapprochement, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale, destinée à dégager des synergies autour de projets innovants. Disposant de la masse critique nécessaire pour atteindre une visibilité internationale, chaque pôle est fondé sur une stratégie de développement qui doit permettre une production à forte valeur ajoutée, autour de projets communs de recherche et de développement. Les pôles de compétitivité sont représentés par une structure juridique distincte de leurs membres, le plus souvent une association « loi de 1901 », qui regroupe les entreprises, centres de recherche, établissements d'enseignement et collectivités territoriales membres du pôle. Entreprises et centres de recherche doivent détenir une place majoritaire dans les instances dirigeantes de la structure. Une convention régit les relations entre le pôle, par l'intermédiaire de sa structure de gouvernance, les collectivités territoriales impliquées et l'Etat. Le suivi national des pôles est effectué par un groupe de travail interministériel (GTI), dont la DATAR et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) assurent le secrétariat. A la suite du CIACT du 5 juillet 2007, **le nombre total de pôles a été fixé à 71, dont 7 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale**, contre 66 pôles en 2006.

- *La première période de mise en œuvre du dispositif (2006-2008)*

**L'enveloppe totale dédiée par l'Etat au financement des pôles de compétitivité a été fixée à 1,5 milliard d'euros pour la période 2006-2008.** La répartition globale, sur trois ans, par source de financement, est la suivante : 830 millions d'euros de crédits à la charge des ministères ; 520 millions d'euros pour les opérateurs (ANR, AII, Oséo, CDC) ; 160 millions d'euros d'exonérations fiscales. Les collectivités territoriales sont venues compléter cet effort à hauteur de 227,4 millions d'euros. La part principale des financements est destinée à soutenir les projets de **recherche et développement** (R&D) faisant appel à la collaboration d'au moins deux entreprises et d'un laboratoire de recherche : ces aides sont réunies au sein du Fonds unique interministériel (FUI), lui-même logé au sein du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE).

- *La deuxième période de mise en œuvre du dispositif (2009-2012)*

A la suite d'une évaluation positive par un cabinet de consultants remise en juin 2008, et conformément aux orientations fixées par le Président de la République le 26 juin 2008 à Limoges, une deuxième phase du dispositif a été engagée pour la période 2009-2011 (prolongée ensuite en 2012), avec un budget global affecté par l'Etat à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Des projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés sont ainsi soutenus par le FUI dans son volet soutien aux projets de R&D, doté de 200 millions d'euros. Cependant, l'évaluation précitée a classé les 71 pôles de compétitivité en trois groupes : 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1), 19 pôles ayant partiellement atteint ces objectifs (groupe 2) et 13 pôles nécessitant une reconfiguration (groupe 3). Pour les pôles des groupes 1 et 2, l'attribution du label « pôle de compétitivité » a été confirmée pour la période 2009-2011. Ces pôles bénéficient d'un « contrat de performance 2009-2011 » avec l'Etat et les collectivités territoriales impliquées, document destiné à leur permettre de se positionner dans leur environnement concurrentiel et de bâtir un plan stratégique d'actions à court et moyen termes ; la stratégie est formalisée dans une « feuille de route stratégique », qui doit préciser notamment les domaines prioritaires, les objectifs technologiques et de marché visés et les objectifs de développement du pôle et de son écosystème. Pour les pôles du groupe 2, ces objectifs de performance comprennent les améliorations nécessaires, telles que mises en évidence lors de l'évaluation. Pour les pôles du groupe 3, le label n'a été maintenu que jusqu'à la fin de l'année 2009 : pour le conserver au-delà, ils ont dû « faire leurs preuves ».

L'évaluation lancée, à cet égard, en septembre 2009 a conduit au résultat suivant : six pôles ont perdu leur « label » en 2010. Le Gouvernement a alors ouvert à la fin de l'année 2009 un appel à candidatures pour sélectionner un nombre restreint de nouveaux pôles de compétitivité, afin de compléter la couverture des thématiques liées aux écotechnologies. Sur les **dix-neuf** candidatures reçues, **six ont conduit à la labellisation de nouveaux pôles de compétitivité** lors du CIADT du 11 mai 2010, qui a également décidé d'étendre le territoire du pôle Valorial (Bretagne) aux régions Pays de la Loire et Basse-Normandie, ainsi que celui du pôle Optitec (Provence-Alpes-Côte d'Azur) à la région Languedoc-Roussillon. Le Gouvernement a prolongé la phase 2 de la politique des pôles de compétitivité, initialement prévue pour aboutir fin 2011. Le **rapport d'évaluation** confiée au consortium « Bearing Point-Erdyn-Technopolis-ITD » et **pilotée conjointement par la DGCIS et la DATAR**, a été **rendu à l'été 2012**. Sa réalisation s'est appuyée sur un comité de pilotage associant des personnalités qualifiées, des représentants de l'association des régions de France ainsi que les ministères et agences participant à la politique des pôles de compétitivité.

• *La troisième période de mise en œuvre du dispositif (2013-2018)*

Le Premier ministre a lancé la nouvelle phase (2013-18) de la politique des pôles de compétitivité, à l'occasion du conseil des ministres du 9 janvier 2013. Ses principales orientations sont de **renforcer l'impact économique des pôles** en se fondant sur deux nouveaux piliers (le passage de projets de R&D collaboratifs à des produits, procédés et services innovants mis sur le marché, d'une part, et le renforcement de l'accompagnement du développement des PME/ETI d'autre part), en maintenant le **soutien financier de l'Etat** aux pôles, tant pour le financement des projets de R&D que pour le fonctionnement des pôles et, enfin, l'établissement d'un **contrat de performance 2013-2018** pour les pôles dont le label a été renouvelé après l'évaluation conduite en 2012. Ceci concerne les pôles évalués comme très performants et performants ainsi que l'ensemble des pôles labellisés en 2010. Pour les 12 autres pôles, le succès de la mise en œuvre d'un plan d'amélioration sur l'année 2013 permettra de confirmer ou non le renouvellement du label du pôle pour l'ensemble de la phase 3. Le contrat de performance sera signé par l'Etat, les Régions et les autres collectivités territoriales financeurs qui le souhaitent d'ici la fin de l'année 2013. Il comprendra le rappel des objectifs du pôle, de sa thématique et de ses domaines d'actions stratégiques, de sa stratégie, de ses priorités et de **son territoire** (qui sera établi sur une ou deux région(s) et ne pourra excéder que très exceptionnellement trois régions, l'objectif de compacité du territoire étant visé). Il précisera la **modernisation de leur gouvernance** avec la création de deux nouvelles instances :

- un comité de pilotage, instance opérationnelle de gestion de la politique entre représentants de l'Etat et ceux des régions ou de leur association. Il s'est réuni pour la première fois le 10 juillet 2013 ;

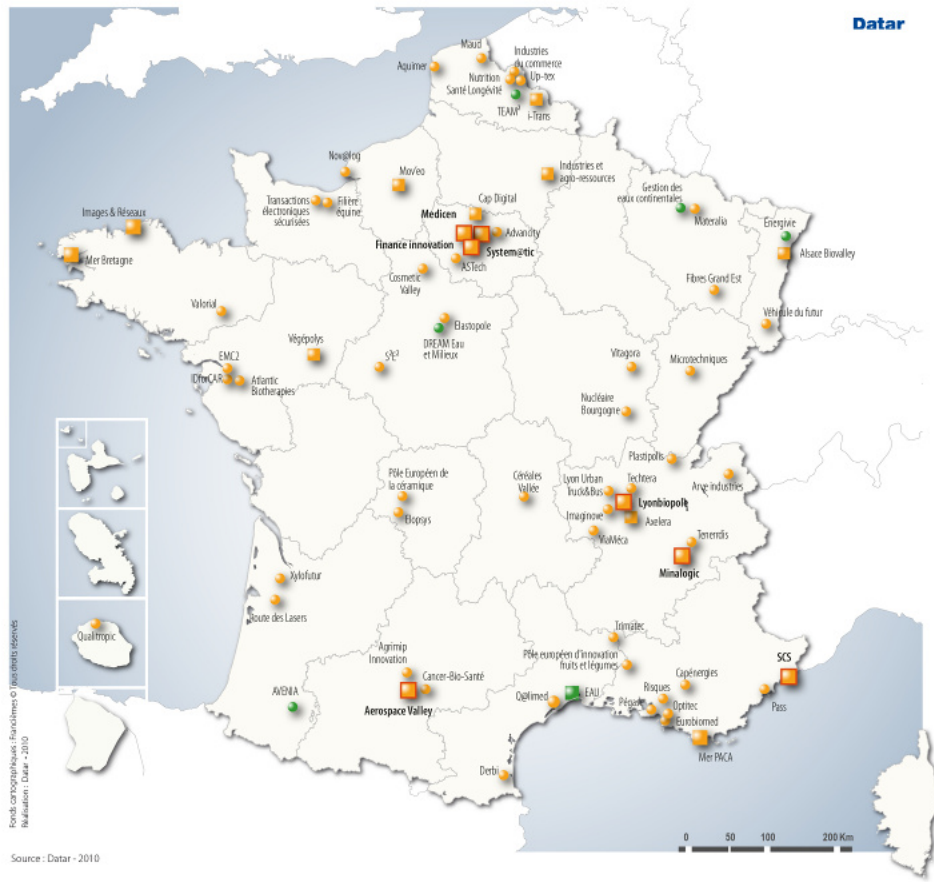
- un comité d'orientation qui anticipera les évolutions de la politique et exprimera des recommandations. Ce dernier associera des personnalités qualifiées et se réunira pour la première fois au 1<sup>er</sup> semestre 2014.

L'Etat apportera un **soutien évalué à 450 millions d'euros sur trois ans** et concernant l'ensemble des pôles au nom de l'unicité du label « pôle de compétitivité ». Ce soutien se répartit entre environ 15 % pour le financement de la gouvernance des pôles par la mobilisation des programmes 112, 134, 149 et 154 ainsi que les fonds du FRED et environ 85 % pour le financement des projets du FUI par la mobilisation des programmes 192 et 144. De plus, le programme des investissements d'avenir devrait contribuer à hauteur de 110 millions d'euros au soutien des projets des pôles de compétitivité.

*Source : ministère de l'égalité, des territoires et du logement*

### 71 Pôles de compétitivité

2010



**Pôles de compétitivité**

-  mondial
  -  à vocation mondiale
  -  national
  -  à vocation mondiale
  -  national
- Dans le domaine des **écotechnologies**



Source : DATAR



*c) Les contrats de site et assimilés*

Le présent projet de loi de finances prévoit de consacrer 4 millions d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP au dispositif des « **contrats de site** » et assimilés (contre 2 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP en 2013 et 4 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP en 2012). Pour mémoire, **34 contrats de site** au sens strict<sup>1</sup> ont été établis depuis 2003 mais ils ne nécessitent plus d'engagements depuis 2012.

A ces contrats de site proprement dit, il convient d'ajouter la convention régionale « mutations économiques » adoptée en faveur de la **Lorraine** et le « contrat de redynamisation » en faveur des **Ardennes** ainsi que le contrat territorial de développement économique et de l'emploi de **Châtellerauld** et la convention de soutien à l'attractivité du **Calais**. Seuls ces trois derniers contrats continueront de faire l'objet de financements en 2014.

**B. L'ACTION 2 « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES » (110,47 MILLIONS D'EUROS EN AE, 124,90 MILLIONS D'EUROS EN CP)**

**1. Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER**

Les crédits demandés pour 2014 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER**, se rapportant à l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », représentent **31,2 millions d'euros en AE** et **43 millions d'euros en CP** (contre 50,5 millions d'euros en AE et 57,1 millions d'euros en CP en 2013).

Ces crédits permettent de financer **diverses opérations**, le plus souvent décidées par le Gouvernement en CIADT les années antérieures. Ils financent notamment la politique des **pôles d'excellence rurale** et le **plan d'action en faveur des territoires ruraux**, tel qu'il a été défini au terme des « Assises des territoires ruraux » qui se sont tenues au début de l'année 2010.

*a) Les pôles d'excellence rurale et le plan d'action en faveur des territoires ruraux*

Instaurés en 2006, les **pôles d'excellence rurale (PER)** bénéficieront, selon le présent projet de loi de finances, de crédits du programme 112 à hauteur de **8 millions d'euros en AE** et **22 millions d'euros en CP** (contre

---

<sup>1</sup> Les « contrats de site » proprement dits sont issus d'un dispositif du CIADT en date du 26 mai 2003. Appuyés sur un partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales concernées et les acteurs économiques locaux, ils portent sur un périmètre délimité et sont prévus pour durer trois ans environ. Ils visent à faire face à certaines mutations des activités et des territoires « présentant un caractère grave et exceptionnel », par l'élaboration rapide d'un plan d'actions d'accompagnement fondé sur des axes stratégiques communs. Le contrat précise le rôle et les engagements financiers de chacun des partenaires.

20 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP en 2013 et 30 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP en 2012).

Ces moyens devraient, de plus, être **abondés en gestion**, par des transferts en provenance d'autres programmes « contributeurs » au financement des PER, le programme 112 faisant ainsi fonction de « canal » unique pour l'ensemble des versements des différents ministères impliqués.

Votre rapporteure spéciale prend acte du fait qu'une **évaluation des PER** a été conduite en 2011 par un cabinet de consultants<sup>1</sup>.

### Les pôles d'excellence rurale

Pendant du dispositif des pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) repose sur des territoires ruraux envisagés comme réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national. Le label « PER » a été attribué, en 2006 à la suite de deux appels à projets, à **379 projets de développement économique, créateurs d'emplois**, situés soit en zone de revitalisation rurale (ZRR), soit en-dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants. Les critères de sélection concernaient l'emploi (création d'emplois directs, d'emplois induits, contribution à la création ou à la transmission et à la reprise d'activités et d'entreprises); le développement territorial durable (limitation de l'empreinte énergétique des activités, modes de production ou de consommation responsables...); et l'innovation (technologique, institutionnelle ou organisationnelle). Pour être éligibles au « label » PER, les projets ont dû réunir des maîtres d'ouvrage publics et des maîtres d'ouvrage privés. Afin qu'il présente un enjeu significatif, chaque projet doit représenter au moins 300 000 euros d'investissement. Il peut être aidé, au maximum, à hauteur de 33 % par l'Etat (50 % dans les ZRR), aide plafonnée à un million d'euros par projet. **A l'été 2013, seulement 33 avaient fait l'objet d'un abandon.**

Les premiers PER s'inscrivent dans l'une des quatre thématiques suivantes :

- les technologies au service des entreprises artisanales et industrielles des territoires ruraux (16 % des projets) ;
- les services et l'accueil des nouvelles populations (14 % des projets) ;
- la valorisation des bio-ressources (21 % des projets) ;
- la valorisation des patrimoines naturels et culturels et l'organisation du tourisme (41 % des projets).

Enfin, 8 % des projets sélectionnés, dits « mixtes », s'inscrivent dans plusieurs thématiques.

Un **nouvel appel à projets** de PER a été lancé par le Gouvernement en 2010. Axé sur le développement économique, l'emploi et la modernisation de l'offre de services à la population, il a conduit à retenir **114 projets, le 7 juillet 2010**, puis **149 projets, en avril 2011**, portant à **263 le nombre de PER de deuxième génération.**

---

<sup>1</sup> Il convient de noter que notre collègue Rémy Pointereau a consacré à la politique des PER un rapport d'information en 2009 (n° 622, 2008-2009).

La sélectivité a donc été accrue puisque 379 projets avaient été retenus en 2006, soit une diminution de 30 % par rapport à la première génération. Par ailleurs, deux d'entre eux ont été abandonnés en 2012. Ces dossiers se répartissent sur une grande partie du territoire autour de deux axes :

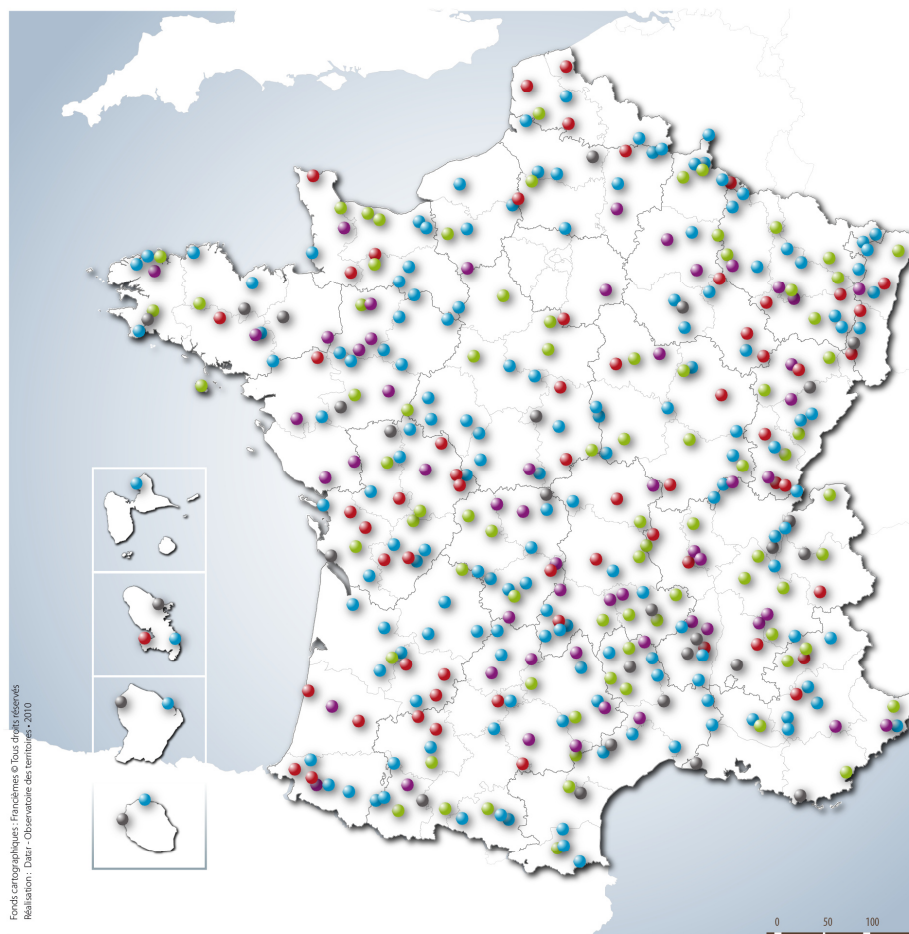
- le **développement économique**, avec la mise en place de 53 projets d'artisanat, 44 projets de développement des filières agricoles locales et 18 projets de circuits courts, 24 projets bois et énergie et 26 pépinières d'entreprises ;

- les **projets de services** qui se répartissent entre 39 maisons de santé et 22 projets de santé ; 30 projets pour les seniors, 37 pour la petite enfance et la jeunesse, et 17 pour le handicap et la dépendance ; 25 pour la mobilité et les transports ; 22 projets de logement ; 50 projets de service au public (dont 19 d'espaces multiservices, 34 de technologies de l'information, 21 d'espaces numériques).

Le total est supérieur à 261 parce qu'un même PER peut couvrir plusieurs thèmes. **A l'été 2012, tous les PER de deuxième génération avaient signé une convention cadre avec l'Etat.** A l'été 2013, sur les 263 PER de deuxième génération labellisés, seuls trois ont été abandonnés. L'aide moyenne des aides de l'Etat et de l'Union européenne a été revue à la hausse avec un montant de **920 000 euros par PER de deuxième génération**, au lieu de **680 000 euros pour la première**. Les montants affectés au financement des 261 PER de la deuxième génération devraient ainsi s'élever globalement à **240 millions d'euros, dont 159 millions issus de l'Etat.**

*Source : ministère de l'égalité des territoires, et du logement*

### 379 Pôles d'Excellence Rurale - 1<sup>ère</sup> génération



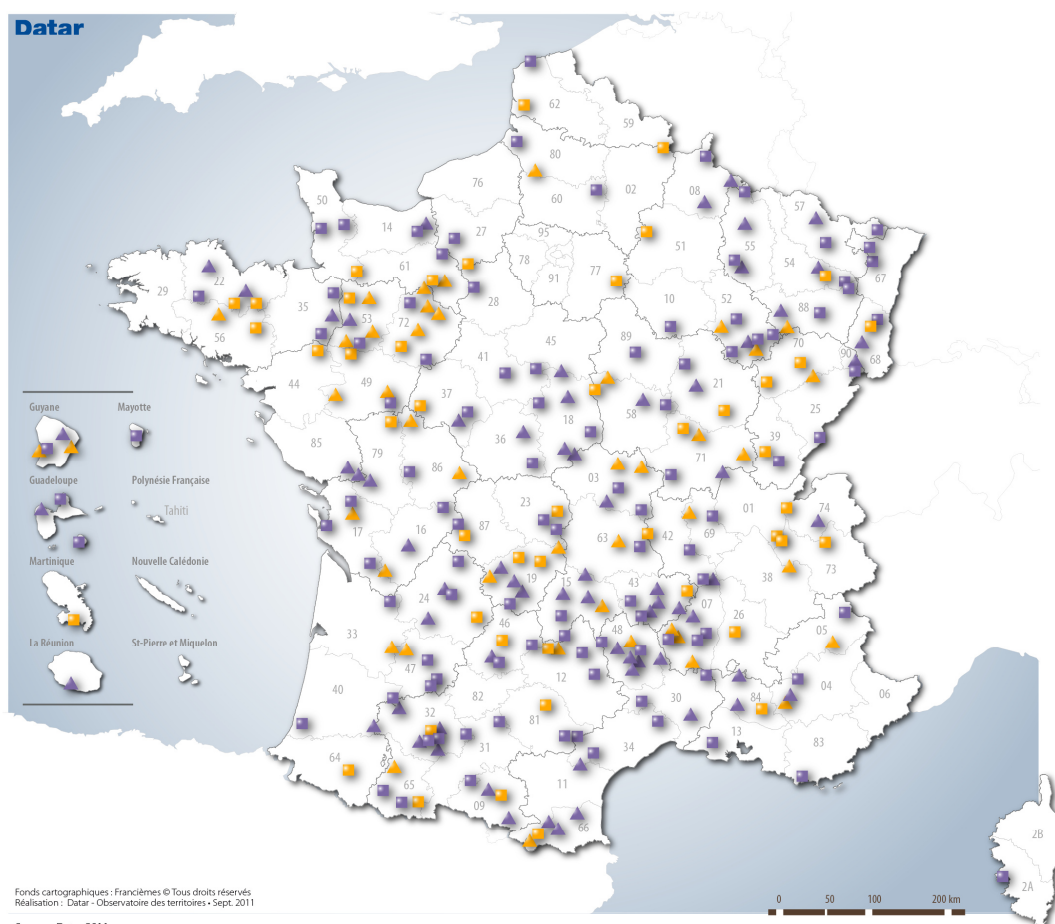
Source : Datar, 2007

#### Pôles d'excellence rurale par type

- Patrimoines, tourisme
- Bioressources
- Services et accueil
- Technologies
- Mixte

Source : DATAR

263 Pôles d'Excellence Rurale - 2<sup>ème</sup> génération



Enjeux des dossiers\*

- Accroissement de la capacité économique : 172 PER
- Réponse aux besoins de la population dans le domaine des services au public : 91 PER
- 114 PER sélectionnés lors de la 1<sup>ère</sup> vague
- 149 PER sélectionnés lors de la 2<sup>ème</sup> vague

\* Localisation des dossiers au siège de la structure porteuse



Source : DATAR

Par ailleurs, à l'issue des « Assises des territoires ruraux », le Gouvernement a adopté lors du CIADT du 11 mai 2010 un **plan d'actions en faveur des territoires ruraux**. Le présent projet de loi de finances prévoit **12,7 millions d'euros en AE** pour financer ce dispositif (contre 20,4 millions d'euros en 2013), afin d'**améliorer l'accès aux services publics essentiels à la population**. Seuls **2 millions d'euros de CP** visent le financement de **250 maisons de santé pluridisciplinaires**<sup>1</sup> (pas de crédits en AE).

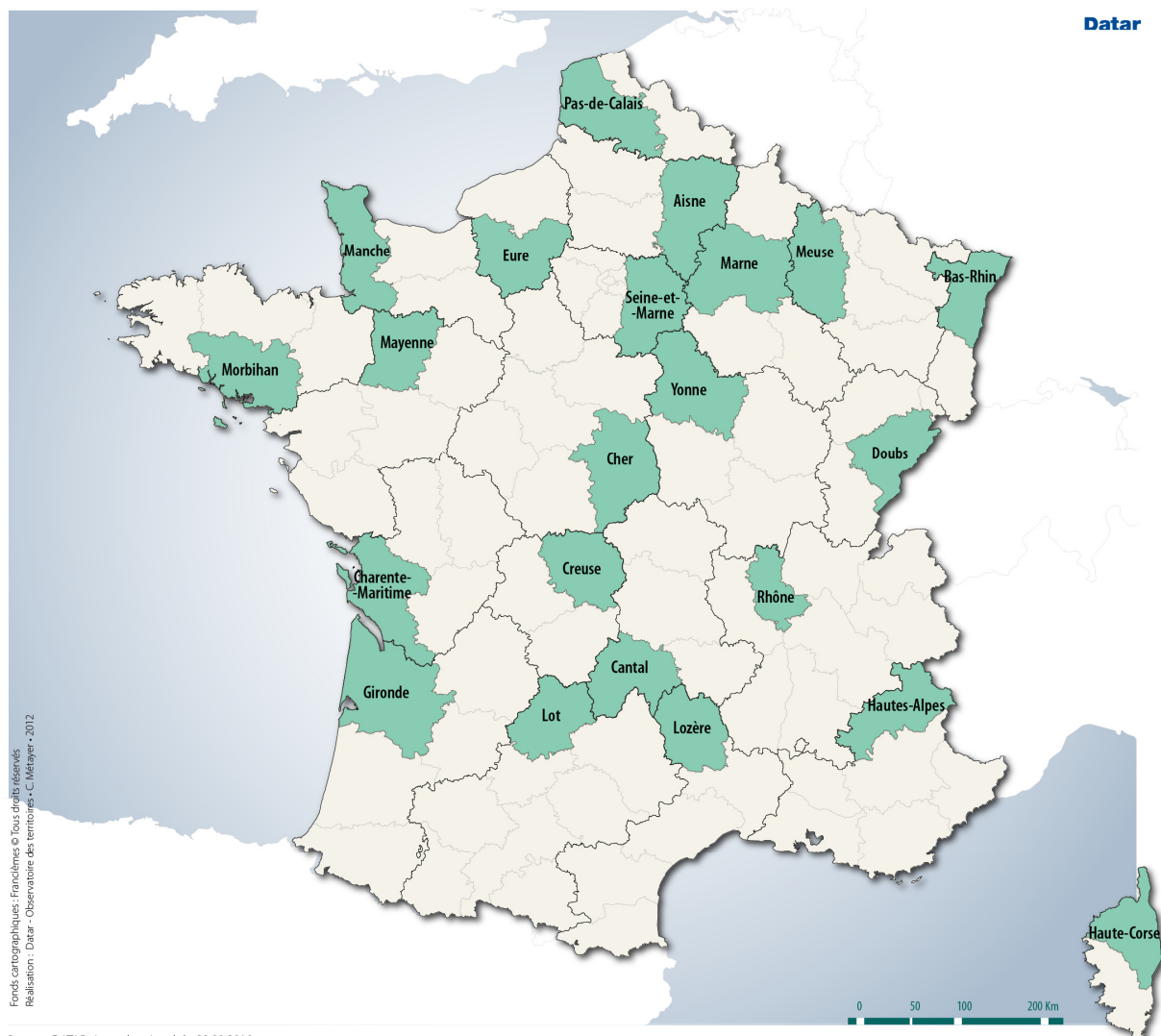
L'amélioration de l'accessibilité des services publics repose sur des expérimentations conduites dans 22 départements, qui figurent dans la carte de la page suivante.

---

<sup>1</sup> Elles sont réellement pluridisciplinaires puisqu'elles regroupent en moyenne 3,2 médecins pour 8,3 paramédicaux et pharmaciens. Et votre rapporteure spéciale souligne que 82 % d'entre elles sont situées en zone rurale.

## Les 22 départements retenus pour l'expérimentation « + de services au public »

01.06.2012



Fonds cartographiques : Francilmes © Tous droits réservés  
Réalisation : Datar - Observatoire des territoires - C. Métyer - 2012

Source : DATAR, Accord national du 28.09.2010



Source : DATAR

*b) Les autres politiques*

Les autres crédits consacrés par le présent projet de loi de finances au financement d'engagements du programme hors CPER visent notamment le versement de **subventions pour 1,88 million d'euros**, dont 1,2 million d'euros à l'association partenaire de la DATAR « Entreprises, territoires et développement » (ETD) et, surtout, le financement de **différentes opérations décidées par le Gouvernement en CIADT** les années antérieures (4,7 millions d'euros en AE et 11,2 millions d'euros en CP), ainsi que celles qui seront décidées et programmées en 2014 (4 millions d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP sont réservés par le présent projet de loi de finances aux financements d'opérations nouvelles).

Parmi les opérations déjà décidées figure le rétablissement du caractère maritime du **Mont-Saint-Michel** (projet lancé en 1999, pour un achèvement prévu en 2015).

## **2. Le financement des engagements dans le cadre des CPER**

Au bénéfice des engagements des **contrats de plan Etat-régions** se rapportant à l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », le présent projet de loi de finances inscrit :

- **79,23 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations des **contrats de projets** couvrant la période 2007-2013 et prolongée en 2014, notamment la **modernisation des équipements des collectivités** (pour 30,74 millions d'euros), le **développement numérique** des territoires (pour 4,55 millions d'euros), le **développement des services aux populations en zone rurale** (pour 15,65 millions d'euros), le **développement des agglomérations et des métropoles** (pour 10,75 millions d'euros) et l'**aménagement du littoral** (pour 1,56 million d'euros). Ces crédits permettront également la mise en œuvre des conventions interrégionales pour le **développement des massifs et des sillons fluviaux** (à hauteur de 15,97 millions d'euros) ;

- **81,91 millions d'euros en CP**, dont 9,5 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %), le reste – 72,41 millions d'euros – étant affecté à la couverture des engagements antérieurs.



## TROISIÈME PARTIE : LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »

### I. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2013

#### A. UN PROGRAMME « SUI GENERIS » COMPOSÉ DE QUATRE ACTIONS

Le programme 162, « Interventions territoriales de l'État » (PITE), rassemble des **actions de portée régionale correspondant à des plans interministériels**. Ces actions sont indépendantes les unes à l'égard des autres, bien qu'elles puissent avoir en partage des problématiques similaires.

Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'État – notamment l'article 7 de la LOLF, qui définit un programme comme regroupant « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* » –, le PITE se singularise sur quatre points :

- **l'élaboration du programme** est déconcentrée et interministérielle, à **l'initiative des préfets de région** ;

- **la responsabilité du programme** relève du **Premier ministre** au plan politique, mais sa gestion a été confiée au **ministère chargé de l'intérieur**, au titre de « tête » du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au **secrétaire général** de ce ministère. En outre, la supervision de chaque action inscrite dans le programme relève d'un **ministre dit « référent »**, responsable de la politique publique à laquelle se rapportent les objectifs de cette action ;

- **les ressources du programme proviennent d'autres programmes** du budget général. Les crédits affectés à chaque action retracée par le PITE sont en effet retranchés de programmes où, en l'absence d'inscription de l'action au PITE, ils auraient eu vocation à figurer. Ces contributions sont **fongibles au sein de chaque action** (à chaque action correspond un BOP). En outre, les crédits du PITE, depuis 2007, ont été rendus **fongibles entre les actions du programme**. Toutefois, les ministères contributeurs ont droit à un suivi précis de leur contribution ; si un ministère est associé à la fongibilité, il peut prétendre à un certain « retour ». La fongibilité se traduit donc par un mécanisme générateur de nouveaux engagements réciproques futurs ;

- enfin, **les dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme, à la différence du PICPAT.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était reconductible. De fait, **la LFI pour 2009 a maintenu l'existence**

**du PITE, en reconduisant trois des sept actions qu'il comptait en 2008<sup>1</sup> et en y introduisant une nouvelle.** De la sorte, le programme se compose aujourd'hui des quatre actions suivantes, dont la numérotation constitue un « héritage » de l'organisation initiale :

- l'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », rend compte du financement de la reconquête de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement et à mesurer l'évolution de la situation environnementale. Depuis 2011, le plan de lutte contre les algues vertes fait également partie de cette action ;

- l'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse** », retrace le financement du développement économique de l'île par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première et une deuxième convention d'application visant les périodes 2003-2006 et 2007-2013, le PEI, prévu pour une durée totale de quinze ans, est actuellement régie par une troisième convention, signée le 4 juin 2013, visant la période 2014-2016 ;

- l'action 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** », rassemble les crédits de mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Ce plan vise notamment à restaurer le caractère de zone humide du territoire concerné, conformément à la directive « Natura 2000 », à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement et à reconquérir, pour cette région, le label de « parc naturel régional » ;

- l'action 8, « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** », introduite dans le PITE par la LFI pour 2009, retrace des crédits participant de l'application du « plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » mis en place en 2008 et visant la période 2008-2010. Un deuxième plan couvre la période 2011-2013. Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé, en Martinique et en Guadeloupe, pour lutter contre le charançon du bananier ; substance très stable, il persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages. Le plan vise à renforcer la surveillance de la santé de la population et la connaissance des problèmes cliniques et environnementaux, réduire l'exposition de la population, proposer des mesures d'accompagnement en agriculture et améliorer la surveillance des sols et des produits des jardins « familiaux ».

---

<sup>1</sup> Suite à la réunion interministérielle du 5 août 2008, quatre actions ont été retirées du PITE à partir de 2009 : l'action 1 « Le Rhin et la bande rhénane », l'action 3 « Plan Loire grandeur nature », l'action 5 « Filière bois en Auvergne et Limousin » et l'action 7 « Plan Durance multi-usages ».

Bien que le pilotage du PITE soit assuré par le ministère chargé de l'intérieur, il convient de préciser que les actions reposent sur **différents ministres « référents »**, qui sont :

- le **ministre chargé de l'agriculture** pour l'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne » et l'action 6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » ;

- la **ministre chargé de l'intérieur** pour l'action 4 « PEI en faveur de la Corse » ;

- la **ministre chargé de la santé** pour l'action 8 « Plan chlอร์ดécone en Martinique et en Guadeloupe ».

### **B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMÉLIORÉE**

Le PITE a fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une véritable « **expérimentation** » de la **mesure de ses performances**, dont l'instabilité a plusieurs fois été déplorée par notre collègue François Marc, ancien rapporteur spécial. Outre le fait que cette situation ne favorise pas la comparaison des résultats d'un exercice à l'autre, cette mesure de la performance du PITE n'était pas satisfaisante. En effet, aucune des actions du programme ne se réduisant à une dimension unique, chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs. Or, d'une manière générale, les objectifs existants sont souvent trop complexes ou incomplets, et les indicateurs restent lacunaires par rapport au champ couvert par les actions. La reconduction du PITE dans un nouveau périmètre, en 2009, a constitué **une occasion manquée de refondre substantiellement** ce dispositif.

Depuis 2013, des améliorations sont notables : comme votre rapporteure spéciale avait pu le relever, **il était inadéquat de mesurer la performance** de l'action « PEI en faveur de la Corse » – qui mobilise la majorité des crédits du programme – **à la seule aune des délais de réalisation des projets**. L'indicateur, en effet, n'apportait aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle. La création d'un **nouvel indicateur** consacré au pourcentage de stations d'épuration aux normes en Corse va donc dans le bon sens, même si **ce dispositif de suivi de la performance reste perfectible**.

## II. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME 162 EN 2014

### A. DES CRÉDITS (37,13 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 38,33 MILLIONS D'EUROS EN CP) MAJORITAIREMENT DÉDIÉS AUX INVESTISSEMENTS EN CORSE

Les crédits demandés pour 2014 au titre du PITE s'élèvent à **37,13 millions d'euros en AE** et à **38,33 millions d'euros en CP**, soit une baisse de 9,85 % en AE et de 6,69 % en CP par rapport à 2013.

Les crédits de toutes les actions **sont reconduits en 2014**. Seules deux actions enregistrent des variations par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2013 : l'**action 2** « Eau – Agriculture en Bretagne », et l'action 8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ». L'action 4 « **PEI en faveur de la Corse** » continue de représenter la part la plus importante du PITE, correspondant à plus de la moitié des AE et des CP du programme. Cette dernière action sera abondée, en outre, par des **fonds de concours**, à hauteur de **30 millions d'euros en AE** et **25 millions d'euros en CP**, en provenance de l'AFITF.

Ces crédits sont répartis entre les quatre actions du programme, comme le retrace le tableau ci-après.

#### Les crédits du PITE pour 2014

(en millions d'euros)

Actions	AE	Part des AE du programme	CP	Part des CP du programme
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	7,4	20 %	7,25	19 %
4 « PEI en faveur de la Corse »	22,24	60 %	23,24	61 %
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	4,78	13 %	5,13	13 %
8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »	2,71	7 %	2,71	7 %
<b>Total</b>	<b>37,13</b>	<b>100,00 %</b>	<b>38,33</b>	<b>100,00 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2014, avant son examen par l'Assemblée nationale

**Votre rapporteure spéciale regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit pas précisé dans le PAP de la mission « Politique des territoires », ce qui aurait permis d'assurer leur « traçabilité budgétaire » ainsi qu'une meilleure information du Parlement.**

En revanche, elle note avec satisfaction, d'une manière générale, le **souci de la « soutenabilité » des engagements de chaque action, au moyen de niveaux de CP ajustés.**

Elle salue, en outre, le fait que les actions portées par le PITE poursuivent **un objectif d'aménagement durable du territoire**. Les objectifs des différentes actions inscrites au programme sont révélateurs de ce point de vue :

- l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne » vise à reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne. La **totalité des crédits** concerne la protection de la nature et de l'environnement ;

- l'action 4 vise entre autres à mettre en valeur l'espace régional corse et à développer notamment des solutions de transport collectif multimodales (train et bus) et des navettes ferroviaires périurbaines. Elle s'inscrit pour **plus de 15 % dans le domaine de l'environnement** ;

- l'action 6 vise la préservation de la biodiversité, des habitats ainsi que la réhabilitation du caractère de zone humide du Marais poitevin. Elle est **en totalité consacrée à la protection de la nature et de l'environnement** ;

- enfin, l'action 8 se donne pour objectif d'apporter une réponse aux **risques liés à la contamination des sols** par le chlordécone, pesticide utilisé en Martinique et en Guadeloupe.

### **1. La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (7,4 millions d'euros en AE, 7,25 millions d'euros en CP)**

L'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne » est l'une des deux actions du PITE dont le montant inscrit au projet de loi de finances pour 2014 varie par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2013.

Ses crédits enregistrent en effet dans le présent projet de loi de finances, par rapport à la LFI pour 2013, une **baisse en ce qui concerne tant les AE (- 35 %, soit une baisse de 4 millions d'euros), que les CP (- 27%, avec une contraction de 2,7 millions d'euros)**. Seules certaines mesures font ici l'objet d'une présentation par votre rapporteure spéciale.

L'action a été **enrichie depuis 2011 par un axe 5 relatif au « plan de lutte contre les algues vertes »** permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole. Conçue pour être mise en œuvre sur plusieurs années, cette mesure concerne **huit baies impactées par**

**la prolifération des algues vertes** (Concarneau, Douarnenez, Guisseny, Horn Guillec, Locquirec, Saint-Michel, Saint-Brieuc et la Fresnaye).

Dans le présent projet de loi de finances pour 2014, il s'agit d'ouvrir 4,7 millions d'euros d'AE et 4,5 millions d'euros de CP au titre de ce plan, composé d'un **volet curatif** et d'un **volet préventif**.

#### **Les deux volets du « plan de lutte contre les algues vertes »**

- **Le volet curatif**

Le ramassage des algues échouées, devenu systématique dans le cadre du plan algues verte, a permis au 1<sup>er</sup> septembre 2013, la collecte d'environ 28 100 m<sup>3</sup>, résultat inférieur à celui constaté à la même date en 2012 (46 087 m<sup>3</sup>), en raison d'une année d'échouage plus faible. De plus, le traitement de ces algues collectées a atteint les 60 500 tonnes en 2013. Enfin, le récent jugement du tribunal administratif de Rennes, du 12 avril 2013, condamnant l'Etat à prendre en charge la totalité des frais de ramassage et de traitement des algues vertes, constitue une jurisprudence dont les implications budgétaires restent à évaluer. La condamnation porte sur 123 000 euros mais le risque budgétaire total est évalué à 4 millions d'euros (dont 1,5 million d'euros au titre de préjudice pour l'image des communes touchées).

- **Le volet préventif**

Il consiste à réaliser des diagnostics dans chaque exploitation en vue de faire un état des lieux et de construire avec chaque exploitant un projet individuel d'évolution de ses pratiques agricoles. Afin d'encadrer cette démarche, une convention d'accompagnement doit être conclue entre les financeurs (Etat, agence de l'eau Loire-Bretagne, Conseil régional et Conseil général), les porteurs de projets (communautés d'agglomération, comité des bassins versants) et les organismes de conseil (chambres d'agriculture, centres d'étude etc.).

Ce volet préventif repose sur le déploiement de projets de territoire dans chacune des huit baies « algues vertes ». Ainsi, le projet de territoire de la baie de Douarnenez a été validé le 23 juillet 2012. Après la Lieue de Grève, Saint-Brieuc et Fouesnant-Concarneau, il s'agit du quatrième territoire qui finalise son projet. La charte de la baie de Locquirec a pour sa part été validée le 18 septembre 2012 par la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Léon-Trégor. Et trois baies ont abouti en à l'hiver 2012-2013 : la Fresnaye, l'anse de Guissény, et la baie de l'Horn-Guillec. Chaque charte, signée par les financeurs, les collectivités et le président de la Chambre départementale d'agriculture concernée, doit désormais être mise en œuvre, avec pour chacune des baies des enjeux propres et un calendrier défini par le rythme des conclusions des évaluations annuelles. Un travail d'accompagnement auprès de chaque agriculteur a démarré, se basant sur des diagnostics individuels identifiant précisément les marges de progrès des exploitations agricoles, et l'élaboration de contrats individuels qui permettront d'enregistrer les contributions de chaque exploitation aux objectifs stratégiques.

*Source : ministère de l'intérieur*

Par ailleurs, le « **plan d'urgence nitrates** » est arrivé à échéance en 2013. Ses résultats, en termes de **respect du niveau de teneur maximale en nitrates**, semblent avérés. Sur les **neuf prises d'eau concernées** par le

**contentieux, quatre ont été fermées<sup>1</sup> et cinq ont atteint un taux de nitrates conforme**, à la faveur notamment du versement d'indemnités de contraintes environnementales visant à compenser les baisses de rendement et les pertes d'exploitation liées aux engagements de réduction de la fertilisation.

## **2. Des moyens en évolution contrastée pour les investissements en Corse (22 millions d'euros en AE, 23 millions d'euros en CP)**

L'action « **PEI en faveur de la Corse** » est dotée par le présent projet de loi de finances de **22,23 millions d'euros en AE** et de **23,23 millions d'euros en CP**, soit une stabilité des crédits par rapport à la LFI pour 2013.

Cette orientation doit être appréciée conjointement avec celle des **fonds de concours** prévus au bénéfice de l'action. Dans la continuité des exercices précédents, en mettant en œuvre la convention signée le 4 juin 2013 et visant la période 2014-2016, l'action visera à :

- mettre à niveau les **réseaux et équipements collectifs** (couverture en téléphonie mobile et haut débit, approvisionnement en eau, assainissement, lutte contre les inondations, traitement des déchets), pour 12,5 millions d'euros en AE et 10,7 millions d'euros en CP ;

- renforcer les **infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire** (modernisation des abattoirs, groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété, développement urbain et logement social), pour 5,5 millions d'euros en AE et 4,9 millions d'euros en CP ;

- résorber le déficit en **services collectifs** de la Corse (enseignement secondaire, enseignement supérieur et recherche, formation professionnelle, culture et patrimoine, santé), pour 4,3 millions d'euros en AE et 7,6 millions d'euros en CP.

## **3. L'action en faveur du marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE, 5,1 millions d'euros en CP)**

L'action « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin - Poitou-Charentes** » bénéficie, dans le présent projet de loi de finances pour 2014, d'un niveau d'AE et de CP identique à celui fixé par la LFI pour 2013.

Poursuivant la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en 2002, l'action tendra à :

- améliorer la gestion de la **ressource en eau** (création de réserves de substitution et entretien du réseau hydraulique notamment, pour 1,5 million d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP) ;

---

<sup>1</sup> Suite à ces fermetures de prises d'eau non conformes, le PITE a financé des travaux d'interconnexion des réseaux d'eau et l'installation de nouvelles sources de production.

- favoriser une **agriculture** conforme aux enjeux environnementaux du marais (« reconquête » des surfaces en prairies permanentes au moyen d'aides à la reconversion agricole, d'acquisitions foncières et de mesures agro-environnementales), pour 2,1 millions d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP ;

- préserver les **milieux naturels** (mise en œuvre du document d'objectifs du site « Natura 2000 » du marais poitevin, suivi de l'impact des niveaux d'eau sur les milieux du marais, acquisition foncière et actions de protection des milieux sensibles), pour un total de 750 000 euros en AE et 800 000 euros en CP ;

- enfin, gérer et **valoriser** de façon durable le territoire et le patrimoine du marais, y compris sur le plan de l'attrait touristique (restauration des marais mouillés, « reconquête » du label de « parc naturel »), pour 400 000 euros en AE et CP.

La création en 2011 de l'établissement public du Marais poitevin marque l'**abandon progressif de cette action au sein du PITE** : si les deux dispositifs cohabitent, c'est avec l'idée que le premier a vocation à remplacer la seconde. Ce remplacement, prévu initialement pour 2013 ou 2014, devrait avoir lieu en 2016.

#### **4. La poursuite de la mise en œuvre du « plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe (2,7 millions d'euros en AE et en CP)**

L'action « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** » est dotée par le présent projet de loi de finances de **2,7 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une baisse de 200 000 euros par rapport à la LFI pour 2013. L'ensemble des opérations prévues s'inscrit **dans la continuité des axes d'intervention retenus auparavant**, suite à la mise en place du « plan chlordécone » depuis 2008. Ainsi, les crédits demandés doivent notamment permettre (en AE et CP) :

- de renforcer la **surveillance des denrées alimentaires**, consommées ou mises sur le marché, et de soutenir des **initiatives professionnelles pour la « traçabilité »** des produits et l'information du consommateur, pour **1,85 million d'euros au total** ;

- de gérer les **milieux contaminés** et d'assurer l'**information de la population**, pour 396 000 euros ;

- d'améliorer la **connaissance des milieux**, pour 330 000 euros ;

- ou, encore, de financer le programme de **protection des autoconsommateurs** des produits de la mer, pour 100 000 euros.



## **5. Des fonds de concours en faveur des investissements en Corse d'un montant proche de celui du programme (30 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP)**

Au bénéfice du PITE, **30 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP** sont attendus, d'après le présent projet de loi de finances, à titre de fonds de concours – soit **plus de 80 % des AE et 66 % des CP** demandés pour le programme en 2014. Ce niveau de fonds de concours s'inscrit dans la continuité des exercices antérieurs.

En pratique, **l'intégralité de ces fonds de concours doit profiter à l'action « PEI en faveur de la Corse »** et sera **versée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**. Les fonds seront employés au financement des investissements routiers, ferroviaires et portuaires découlant du PEI.

Votre rapporteure spéciale souligne que cette situation, outre qu'elle impose la définition de circuits financiers complexes, constitue une **forme de « débudgétisation » particulièrement importante**, en valeur absolue et par comparaison avec les crédits budgétaires.

Ce recours à un financement en-dehors du budget de l'Etat **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances.

Ce procédé a, de plus, pris une **grande ampleur pour ce qui concerne le PITE**, puisque les fonds de concours qui lui sont destinés sont du même ordre que le budget du programme lui-même.

## **B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU PROGRAMME 162**

### **1. L'abandon du plan pour le marais poitevin**

Comme on l'a vu plus haut, la création de l'établissement public du Marais poitevin en 2012 marquait **l'abandon progressif du plan gouvernemental pour le Marais poitevin**. Il convient de noter que dès sa mise en œuvre, ce plan devait parvenir à atteindre les objectifs qu'il s'était fixé à l'horizon 2014. **L'établissement public** créé a donc **vocation à prendre le relais** des actions relatives à la gestion de l'eau et à la biodiversité conduites jusqu'ici dans le cadre du PITE. Au-delà de 2016, cette action ne devrait plus être inscrite au PITE.

### **2. Une nouvelle action en 2015 ?**

En revanche, parmi différents projets présentés par les préfets de région au ministère de l'intérieur, de nouvelles actions pourraient être envisagées en concertation avec les administrations centrales concernées, et

en particulier un **projet d'action sur le développement de la filière bois en Auvergne-Limousin-Bourgogne**. Ce projet s'appuie sur une concertation interministérielle en cours, une première réunion s'étant tenue le 24 juin 2013 à ce sujet. Les précédentes actions ministérielles conventionnelles ne sont en effet pas parvenues à structurer suffisamment la filière. La réserve française en bois est la première d'Europe mais une grande partie de la valeur ajoutée de transformation du bois bénéficie aux pays étrangers. Une part croissante de la production de bois brut est, en effet, exportée. L'essence Douglas pourrait, compte tenu de l'imminente maturité des massifs reboisés après guerre grâce au fonds forestier national, justifier **une action publique interministérielle coordonnée forte** réunissant tout ou partie des six régions concernées (Auvergne, Limousin, Bourgogne, voire Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées).

L'inscription au PITE de cette nouvelle action pourrait être **proposée dans le courant de l'année 2014** et se traduire dès le **PLF pour 2015**.

## QUATRIÈME PARTIE : LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L’ÉLECTRIFICATION RURALE » (CAS-FACÉ)

À titre liminaire, votre rapporteure spéciale précise qu’elle a conduit en 2012, au nom de la commission des finances, un **contrôle budgétaire sur l’utilisation des aides aux collectivités pour l’électrification rurale**, en application de l’article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup>. Elle a donc eu l’occasion, dans ce cadre, d’approfondir sa connaissance de **l’histoire du dispositif, de sa réforme et du fonctionnement de ce nouveau compte d’affectation spéciale**. L’article 7 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011, a en effet créé le compte d’affectation spéciale (CAS), en reprenant l’acronyme de « FACÉ », mais en changeant la signification – **« Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale »** au lieu de « Fonds d’amortissement des charges d’électrification », structure créée dès 1936.

Pour des informations complémentaires, elle **renvoie donc à son rapport de l’année dernière<sup>2</sup>**, le présent chapitre se contentant de **décrire brièvement ce dispositif** et de présenter **les enjeux du compte spécial pour 2014**.

### I. UNE MISSION DANS LA CONTINUITÉ DE L’ANCIEN DISPOSITIF

#### A. DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT CONFIRMÉES

Aux termes de l’article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les aides financières consenties par le FACÉ sont **réparties par département** sous forme de dotations affectées à l’électrification rurale. Cette répartition s’effectue, selon des critères précisés par voie d’arrêté, par le **ministre chargé de l’énergie, après avis du conseil du FACÉ**. Puis, sur la base des propositions présentées par les collectivités, **la répartition de ces dotations est effectuée sur un plan départemental** entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les maîtres

---

<sup>1</sup> Article 57 de la LOLF : « Les commissions de l’Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l’exécution des lois de finances et procèdent à l’évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d’attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d’une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet ».

<sup>2</sup> Cf. *l’annexe 20 du tome III du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2013 (rapport n° 148, 2012-2013°*.

d'ouvrage des travaux d'électrification rurale pouvant bénéficier des participations du fonds.

Il est à noter que lorsqu'il existe, dans un département, un **établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité** et réunissant **tous les maîtres d'ouvrage** pouvant bénéficier des participations du CAS-FACÉ, **la répartition des dotations de ce fonds est alors réglée par cet établissement public.**

Le regroupement des « **autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité** » ou **AOD** (qui peuvent être des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification), et donc de la maîtrise d'ouvrage, au niveau départemental, a été mis en place par le législateur (article L. 2224-31 du CGCT). Il a nettement progressé au cours des dernières années. Trois cas doivent être distingués :

- le regroupement des AOD, y compris de la maîtrise d'ouvrage, est réalisé au niveau départemental : il y a un seul bénéficiaire des aides du FACÉ par département ;

- le regroupement des AOD est effectif au niveau départemental, mais pas le regroupement de la maîtrise d'ouvrage : il y a alors plusieurs bénéficiaires par département ;

- l'absence de regroupement des AOD et de la maîtrise d'ouvrage est constatée : il y a dans ce cas également plusieurs bénéficiaires par département.

Le système du CAS-FACÉ intervient donc **en faveur des AOD** qui, ayant conservé en zone rurale la maîtrise d'ouvrage, entreprennent elles-mêmes des **travaux sur les réseaux de distribution d'électricité.**

Aux termes de l'article L. 2224-31 du CGCT, le FACÉ participe au financement :

- de travaux d'électrification rurale dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération en matière de distribution publique d'électricité et de gaz ;

- d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ou de production d'énergie par les énergies renouvelables dont la maîtrise d'ouvrage est assurée dans les mêmes conditions, si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux ;

- d'installations de production de proximité à la double condition que ces installations évitent l'extension ou le renforcement des réseaux et qu'elles se situent dans des zones non interconnectées au réseau métropolitain.

Ces aides sont principalement utilisées pour financer des **dépenses de renforcement et de sécurisation de réseaux**, ainsi que des **dépenses liées à l'environnement, avec l'enfouissement des lignes en particulier**.

#### **B. UN FINANCEMENT QUI CONTINUE DE REPOSER SUR UNE CONTRIBUTION DES GESTIONNAIRES DE RÉSEAUX DE DISTRIBUTION**

Les contributeurs sont aujourd'hui, conformément à l'article L. 222-31 du CGCT, les gestionnaires de réseaux de distribution, essentiellement Électricité Réseau Distribution France (ERDF), et les **taux de leur contribution ont été calculés de manière à couvrir exactement les AE et CP prévus pour l'année N**, soit une contribution attendue à hauteur de **377 millions d'euros en 2014**.

Les taux, fixés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie en date du 23 juillet 2012, sont les suivants (en centimes d'euros par kWh distribué) :

- **0,0352 en zone rurale ;**
- **et 0,184 en zone urbaine.**

Outre-mer, une règle spécifique s'applique : ce taux est de 0,0352 centime d'euros, à l'exception des onze plus grosses communes de ces territoires qui, elles, sont soumises au taux de 0,184 centime d'euros.

En moyenne, ce régime conduit à un niveau de **32 millions d'euros de recettes mensuelles**. Mais le **rythme de perception** peut conduire à un **profil d'exécution variable selon les mois de l'année**.

Ces taux pourront être revus en 2014 en fonction de la couverture nécessaire en AE et en CP.

#### **C. LA TRANSITION ENTRE LES DEUX FACÉ**

La réforme du FACÉ en 2012 a nécessité la **reprise, par les services de l'Etat, de la gestion des aides** à l'électrification rurale, auparavant exercée au sein d'EDF par ses personnels. Les services **chargés du financement de l'électrification rurale relèvent ainsi, depuis 2012, du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie** et sont placés sous l'autorité du **directeur général de l'énergie et du climat (DGEC)**. Ces équipes sont composées d'**anciens agents du FACÉ**, mis à disposition du ministère dans le cadre d'une **convention avec EDF**. Les **locaux précédemment occupés, situés au 12 rue de Berri à Paris, ont également été conservés**.

L'année 2012 n'a pas été le moment d'une transition tranquille : d'importantes difficultés sont en effet apparues en matière de paiement des aides. Votre rapporteure spéciale déplore que les **factures à payer au titre du**

**CAS-FACÉ se soient accumulées** tout au long de l'année dernière, le plus souvent en raison de facteurs techniques et de procédures complexes. **Face à ces difficultés, l'administration aurait utilement tiré profit d'une meilleure anticipation de la réforme.**

Sur la totalité des crédits prévus en 2012, soit 377 millions d'euros, et avec un niveau de recettes réellement perçues proche sur 2012 (près de 370 millions d'euros), **seuls 39 millions d'euros de CP ont été effectivement payés au titre d'AE 2012.** Pour mémoire, 202 millions d'euros de CP ont également été décaissés sur cet exercice, mais au titre d'engagements pris avant 2012. Il convient de relever que le report de l'année 2012 sur l'année 2013 s'est élevé à 66,4 millions d'euros en AE et 124,4 millions d'euros en CP.

La situation se serait **normalisée en 2013** avec à la fin du mois de septembre, une consommation des crédits qui s'élève à **257 millions d'euros en AE** dont 64,6 millions d'euros au titre des reports de 2012 et **en CP 247,5 millions d'euros** dont la plupart correspondent à des programmes des années antérieures (seuls 12,5 millions d'euros de CP résultent d'engagements 2013 effectivement engagés, soit 6 % du total des AE prévues seulement).

Les recettes du CAS-FACÉ s'élèvent ainsi à **278,6 millions d'euros à la fin du mois de septembre 2013** et génèrent un même montant d'autorisations d'engagement. Le montant des recettes doit être comparé au montant total de 377 millions d'euros qui doit être engagé au titre du programme 2013. La **sous-consommation des crédits** devrait donc être **nettement plus faible en 2013 qu'elle ne l'a été en 2012**, surtout en CP. Dans ces conditions, votre rapporteure spéciale invite le Gouvernement à **veiller au bon déroulement de l'exécution 2013 ainsi qu'à procéder aux paiements en retard dans les délais les plus brefs.**

Elle invite également les AOD à **déposer leurs demande de subvention dans les délais prévus**, accompagnées des justificatifs idoines. S'agissant de l'exercice 2012, **plusieurs départements (16 au total) n'avaient ainsi toujours pas adressés au Gouvernement, en avril 2013, leurs programmations de l'année dernière**, bloquant du même coup les paiements (pour un montant de plus de 4 millions d'euros). Bien que la date fixée fût le 31 mars 2013, votre rapporteure spéciale attend du Gouvernement qu'il fasse preuve de **la plus grande bienveillance quant à ces dossiers.** Elle espère qu'il fera **de même pour les demandes de subventions au titre de 2013**, dont certaines risquent elles-aussi d'être déposées en retard.

## II. LES PERSPECTIVES DU CAS-FACÉ EN 2014 (377 MILLIONS D'EUROS)

### A. LES PROJETS SOUTENUS EN 2014 PAR LES DEUX PROGRAMMES DU COMPTE

Le CAS-FACÉ comprend **deux programmes, qui se décomposent en sous-programmes, chiffrés en montant d'aides (et non plus en montants de travaux aidés) :**

- le programme 793 « Électrification rurale » ;

- 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 ».

Pour les dépenses au titre de 2014, une **enveloppe globale de 377 millions d'euros** a été arrêtée (375,6 millions d'euros d'aides et 1,4 million d'euros de fonctionnement), soit un budget stable par rapport à 2013.

La répartition entre programmes et sous-programmes, qui conforte la priorité donnée à la sécurisation des réseaux ainsi qu'à leur renforcement afin de restaurer la qualité de l'électricité distribuée, est la suivante, les sous-programmes correspondant souvent aux « tranches » de l'ancien FACÉ :

- le **programme 793 est doté de 369,6 millions d'euros** et se trouve lui-même réparti au sein de divers sous-programmes visant des finalités spécifiques, comme les renforcements, les extensions, l'enfouissement ou, encore, la sécurisation des fils nus et des fils nus de faible section. En 2013, les aides pour les travaux de renforcement ont été séparées de celles destinées à l'extension des réseaux. La création d'un sous-programme spécifique « extensions » vise à prendre en compte les dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi « SRU ») qui fixent les modalités de financement des frais d'extension, notamment dans le cadre des opérations d'urbanisme, ce qui limite l'objet de la participation du CAS-FACÉ aux projets d'extensions. À la demande des bénéficiaires, les dotations du nouveau sous-programme « extensions » pourraient être fongibles dans le sous-programme « renforcements ». L'accent a été mis sur le **sous-programme « sécurisation des fils nus de faible section » (+ 77 %)**. En effet, les réseaux de basse tension en fils nus sont particulièrement vulnérables en cas de fortes intempéries et, notamment, ceux de faible section. Leur sécurisation passe par leur remplacement par du fil isolé torsadé ou par leur enfouissement. Le maintien de l'enveloppe actuelle en la matière devrait

permettre **l'éradication des fils nus de faible section en une dizaine d'années** ;

- le **programme 794 représente 7,4 millions d'euros**. Il est destiné à soutenir des opérations particulières d'électrification rurale. En 2013, un sous-programme spécifique « installations de proximité en zone non interconnectée » avait été créé afin d'identifier plus précisément et d'aider les projets de développement d'installations de production décentralisée qui permettent, faute de réseaux, l'électrification de villages isolés dans les DOM. Les autres sous-programmes sont les suivants : « sites isolés » (opération de production décentralisée d'électricité à partir d'énergie renouvelable en zone interconnectée), « MDE » (opération de maîtrise de la demande d'énergie). Les crédits de tous ces sous-programmes sont fongibles.

En pratique, les taux d'aide ont varié selon les périodes, mais entre 2007 et 2012, les aides du FACÉ représentaient pour la métropole 65 % du montant TTC des travaux menés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, propriétaires des réseaux. Ce taux est de 80 % hors taxe depuis 2013.

Alors que **le taux d'aide est aujourd'hui uniforme**, une réflexion est à engager, d'après votre rapporteure spéciale, sur la **variation des taux d'aide** selon les collectivités et la nature des travaux.

#### ***B. LE DISPOSITIF DE SUIVI DE LA PERFORMANCE DU CAS-FACÉ***

Le dispositif de suivi de la performance du compte spécial a été défini à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2013. Il repose sur **différents indicateurs qui concernent la sécurisation**, permettant notamment de comparer les types de travaux. Ils doivent permettre de **mesurer l'efficacité des aides à la sécurisation au regard du nombre de kilomètres de fils nus résorbés chaque année**.

S'agissant du **programme 793 « Électrification rurale »**, qui ne disposait que d'un seul objectif : la « sécurisation des réseaux basse tension



en fils nus »<sup>1</sup>, il s’appuie désormais avec le présent PLF sur **un second objectif** intitulé « favoriser le regroupement au niveau départemental des maîtres d’ouvrage bénéficiaires des aides à l’électrification rurale », auquel sont associés un indicateur et un sous-indicateur en vue de quantifier le nombre de départements en zone d’électrification rurale ne disposant pas d’un maître d’ouvrage unique. L’indicateur affiche une diminution progressive et constante depuis plusieurs années.

**Pour ce qui concerne 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 », **un seul indicateur figurait** dans le PAP 2013 : il s’agissait du « coût de l’alimentation électrique des villages d’outre-mer situés en zones non desservies par les réseaux »<sup>2</sup>. Le PAP 2014 ajoute **un nouvel indicateur** au programme 794. Il concerne le « nombre d’unités de population bénéficiaires des aides à l’électrification rurale en faveur de l’alimentation électrique des villages d’outre-mer situés en zone non desservies par les réseaux ».

---

<sup>1</sup> Son indicateur 1.1 « Coût moyen du remplacement des lignes en fils nus au sein des réseaux basse tension » est composé de six sous-indicateurs qui déclinent ce coût : « Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section remplacé par du fil torsadé », « Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section remplacé par du fil enfoui », « Coût moyen du km de ligne en fils nus hors faible section traité », « Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section remplacé par du fil torsadé », « Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section remplacé par du fil enfoui », « Coût moyen du km de ligne en fils nus de faible section traité ». Son indicateur 1.2 « Taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein des réseaux basse tension » qui n’est assorti que d’un seul sous-indicateur, relatif au « Taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein des réseaux basse tension ». L’objectif stratégique du programme 793, concernant l’électrification rurale, est la résorption des réseaux basse tension en fils nus. Les résultats des actions conduites pour atteindre cet objectif sont évalués sous le rapport de l’efficacité et de l’efficacités. Il s’agit donc de viser un emploi optimal des ressources qui sont affectées au programme (coût moyen au kilomètre du remplacement du fil nu par types de lignes (torsadées, enfouies), d’une part, et d’apprécier le volume de lignes traitées par rapport au volume de lignes restant à traiter (taux de résorption des lignes), d’autre part.

<sup>2</sup> Pour ce programme, la performance est appréciée en rapport avec l’objectif visant à permettre l’alimentation des sites isolés en outre-mer, dans les zones non desservies par les réseaux d’électricité. Le coût de l’alimentation électrique en zones non desservies par les réseaux est ainsi l’objet de l’indicateur associé à l’objectif.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 14 novembre 2013, sous la présidence de M. Jean Germain, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale, sur la mission « Politique des territoires » et le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

**M. François Marc, rapporteur général.** – Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale, de la mission « Politique des territoires » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) est retenue ce matin. Je m'en tiendrai à une présentation synthétique des faits marquants du présent projet de loi de finances concernant cette mission et ce compte spécial. Je retrouve avec nostalgie cette mission dont j'étais le rapporteur spécial jusqu'en octobre 2011.

La mission « Politique des territoires » poursuit, pour mémoire, l'objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux dans une perspective de développement solidaire et équilibré. J'observe que cette mission est placée, en 2014, sous le signe de la continuité avec les actions menées antérieurement, en dépit de la baisse de ses crédits par rapport à 2013 : - 6,75 % en AE et - 7,95 % en CP, le vote de l'Assemblée nationale sur la mission n'ayant pas apporté de modifications à ce stade. J'ai relevé à cet égard que ces montants sont conformes aux plafonds prévus pour la mission par le projet de loi de programmation des finances publiques. L'objet de la mission la place au cœur de la politique transversale d'aménagement du territoire. Cependant, les actions de l'Etat participant à cette politique excèdent de loin son périmètre puisque, chaque année, 6 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire. Les deux programmes de la mission ne représentent, en 2014, que 5 % de la totalité de ces crédits, c'est dire à quel point elle est modeste.

Pour ce qui concerne la contraction des crédits, elle ne poserait pas de difficultés, d'après les informations recueillies auprès du Gouvernement. Le niveau de CP proposé permettra de répondre aux besoins de couverture en paiement des engagements, confirmant le maintien de l'effort de désendettement du FNADT. Dans ce contexte, j'attire l'attention sur la nécessité de conserver, pour les prochains exercices, un équilibre dans la répartition entre les AE et les CP du programme, en vue de garantir sa soutenabilité et de ne pas reproduire les tensions observées entre 2003 et 2009.

J'en viens aux deux programmes de la mission, dont le périmètre reste stable en 2014. Le premier programme, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ou PICPAT, correspond aux

moyens mis à la disposition de la DATAR, appelée à être remplacée en 2014 par le Commissariat général à l'Égalité des territoires.

Le second programme, baptisé « Interventions territoriales de l'Etat » ou « PITE », relève du Premier ministre mais a été confié à la gestion du ministère chargé de l'intérieur. Il correspond à quatre actions interministérielles de portée régionale.

Le programme géré par la DATAR, le PICPAT, est doté de 246 millions d'euros en AE et 257 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 6,3 % des AE et de 8 % des CP par rapport à la LFI pour 2013. Ces crédits seront employés au financement de nombreux dispositifs dont je ne vous donne ici que quelques exemples.

Tout d'abord, les contrats de projets Etat-régions (CPER) dont la génération 2007-2013 devait aboutir cette année mais dont le taux d'exécution, de l'ordre de 80 % à la fin 2013, a conduit le Gouvernement à les prolonger sur 2014. 2014 sera donc une année de transition qui doit permettre le prolongement des CPER actuels et la préparation de nouveaux CPER, qui devraient reprendre le nom de « contrats de plan ». La demande que nous avons formulée, en application de l'article 58-2° de la LOLF, à la Cour des Comptes, d'une enquête sur l'exécution des CPER est donc tout à fait pertinente. Ce travail devrait aboutir à l'été 2014.

En second lieu, la prime d'aménagement du territoire, outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans certaines zones prioritaires du territoire, est reconduite pour 2014.

Je citerai aussi les pôles d'excellence rurale, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, les pôles de compétitivité qui sont entrés, en 2013, dans leur troisième phase, couvrant les années 2013 à 2018 et, enfin, certaines conventions ou contrats de site tels que le « contrat de redynamisation des Ardennes », le « contrat de développement économique et de l'emploi de Châtelleraut » ou la « convention de soutien à l'attractivité du Calaisis ».

Pour ce qui concerne le second programme de la mission, le « PITE », il est doté de 37 millions d'euros en AE et de 38 millions d'euros en CP, soit une baisse de 10 % et 7 % par rapport à 2013. La majorité de ces crédits se trouve affectée à l'action relative à la Corse, à hauteur de plus de 60 %. Cette dernière action, en outre, sera abondée par des fonds de concours, à hauteur de 30 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le PITE retrace quatre actions : le financement de la « reconquête » de la qualité de l'eau en Bretagne, qui comporte notamment le « plan de lutte contre les algues vertes » ; le plan d'investissements en Corse dont je viens de parler ; les dépenses consacrées à l'écologie du marais poitevin ; le programme mis en œuvre à la Guadeloupe et à la Martinique pour faire face

aux dangers du chlordécone, ce pesticide hautement toxique qui a été utilisé contre le charançon du bananier.

Avant de passer au FACÉ, deux principales critiques peuvent être formulées à l'encontre de cette mission.

En premier lieu, l'efficacité des mesures mises en œuvre par la mission, notamment en termes d'égalité des territoires, paraît insuffisamment mesurée. Améliorer leur évaluation est donc nécessaire. Le Gouvernement a utilement mis en place un nouvel indicateur de suivi des disparités de richesse entre régions, intitulé « Dispersion du PIB régional par habitant », mais cette information ne figurera que dans les futurs documents de politique transversale (DPT), et non dans le projet annuel de performances (PAP) ou dans le rapport annuel de performances (RAP) de la mission.

En second lieu, l'évaluation des dépenses fiscales rattachées au programme que gère la DATAR pose question. Une vingtaine de dépenses fiscales sont rattachées au PICPAT pour un montant total minimal estimé de 480 millions d'euros en 2014, soit un montant supérieur aux crédits de la mission. Ce constat fait écho à la dérive générale en matière de niche fiscale. Le résultat des évaluations issues du rapport de la commission présidée en 2011 par Henri Guillaume, consacré aux niches fiscales et sociales, est inquiétant. Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces dispositifs, jugés quasi systématiquement inefficaces : sur les vingt-et-une dépenses fiscales de la mission évaluées, dix-huit ont le score le plus faible, c'est-à-dire zéro. Déjà, en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait évoqué des dispositifs à « l'efficacité incertaine ». Une remise à plat de ces mesures semble, à terme, inévitable.

Au total, il semble nécessaire d'accroître globalement l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire, au-delà même de la présente mission, dans une démarche de solidarité accrue, voire d'égalité, entre nos territoires.

La solidarité entre les territoires est le thème qui fera office de transition pour parler du FACÉ, instrument qui est un bel exemple d'une solidarité à laquelle nous sommes très attachés. Il est devenu, depuis 2012, un compte d'affectation spéciale, intitulé « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », et perdant son nom de « Fonds d'amortissement des charges d'électrification ». Mais il a conservé le même acronyme, ce qui est bien commode.

Quelques remarques sur ce compte spécial. Tout d'abord, j'indique que la réforme du FACÉ était justifiée parce que ce système posait différents problèmes juridiques. Les recettes étaient constituées d'impositions de toutes natures mais qui n'étaient pourtant pas fixées par la loi. Quant aux dépenses, elles s'apparentaient à des dépenses publiques, or il n'y avait pas de respect des règles de comptabilité publique. Par ailleurs, il s'agissait d'un fonds géré

par EDF, faisant de cette société, qui a désormais un statut de société anonyme, le collecteur d'une imposition de toutes natures d'un montant proche de 400 millions d'euros, hors du contrôle du Parlement. La création d'un compte spécial constituait donc un progrès en matière de sécurisation juridique, de transparence budgétaire et de contrôle parlementaire.

Voilà pour les points positifs mais il y a eu un aspect très négatif : au cours de l'année 2012, les factures du FACÉ se sont accumulées, en raison de circuits de paiement trop longs, voire purement et simplement bloqués, et pour lesquels l'administration n'était pas outillée.

Concernant les détails sur ces incidents, je vous renvoie au rapport de notre collègue Frédérique Espagnac. Il en est résulté une sous-consommation des crédits en 2012, surtout en CP, ces crédits faisant automatiquement l'objet de reports, s'agissant d'un compte spécial. Au total, le report de l'année 2012 sur l'année 2013 s'est ainsi élevé à 66,4 millions d'euros en AE et 124,4 millions d'euros en CP. Il s'agit maintenant de rattraper ces retards, qui ne doivent plus jamais se reproduire. Dans ce contexte, la rapporteure spéciale invite, à nouveau, le Gouvernement à veiller au bon déroulement des opérations sur l'exercice 2013, à procéder aux paiements dans les délais les plus brefs et à faire preuve de bienveillance dans l'examen des dossiers.

Petit rappel concernant les recettes et les dépenses du FACÉ : ses recettes sont assises sur une contribution, due par les gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, attendue à hauteur de 377 millions d'euros en 2014, soit un montant stable par rapport à 2013. S'agissant des dépenses du FACÉ, il s'agit d'aides versées aux autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (AOD), qui peuvent être des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification, dans la mesure où ces collectivités sont les maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification rurale.

Le taux de prise en charge du coût des travaux s'établit à 80 % hors taxes et les dotations sont notamment réparties en fonction des départements alimentés (DMA) calculés par EDF. Les investissements sur les réseaux de distribution publique d'électricité peuvent avoir diverses finalités :

- le renforcement des réseaux en vue d'améliorer la qualité de l'électricité distribuée, qui peut se dégrader, notamment en zone rurale, en raison de l'augmentation du nombre d'abonnés raccordés sur un départ basse tension par rapport à la capacité électrique de l'ouvrage de distribution ;

- la sécurisation des réseaux en prévision des événements exceptionnels notamment atmosphériques (intempéries, tempêtes) qui peuvent provoquer l'interruption de la fourniture ;

- l'extension des réseaux afin d'assurer leur développement ;

- l'enfouissement pour des raisons le plus souvent esthétiques.

Quelques recommandations sur le FACÉ pour conclure. En premier lieu, les actions de renforcement et de sécurisation doivent demeurer l'axe prioritaire des missions du FACÉ. Il faut en terminer avec la dégradation du service de distribution d'électricité dans les zones rurales, visible avec l'augmentation des microcoupures par exemple.

En deuxième lieu, le mécanisme de répartition des charges et des produits entre les communes rurales et les communes urbaines doit rester identique.

En troisième lieu, alors que le taux d'aide est aujourd'hui uniforme, une seconde réflexion est à engager sur la variation des taux d'aides selon les collectivités et la nature des travaux.

C'est sous le bénéfice de ces observations que je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits pour 2014 de la mission « Politique des territoires » et du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».

**M. Jean Arthuis.** - J'ai moi aussi la nostalgie de l'époque où le rapporteur général était le rapporteur spécial de cette mission et où il était dans l'opposition. Il se montrait alors plus critique. À cet égard, je juge indispensable de ne pas changer d'analyses lorsque l'alternance a lieu. Ma question porte sur l'absence de rattachement de certains investissements du second programme d'investissements d'avenir (PIA) à cette mission, en particulier pour les investissements numériques. Par ailleurs, les annonces récentes du Premier ministre en faveur de la Bretagne auront-elles une incidence sur les crédits de la mission ?

**M. Vincent Delahaye.** - J'ai deux questions. D'une part, les crédits spécifiques destinés à Marseille figureront-ils dans cette mission ? D'autre part, quel est le montant des aides versées aux pôles de compétitivité, facteurs de compétitivité pour nos territoires ?

**M. Roland du Luart.** - Je félicite le rapporteur général qui a repris cette intervention au pied levé et a présenté cet exposé avec brio. L'enveloppe prévue pour le FACÉ en 2013 est-elle la même que celle annoncée par le rapporteur général pour 2014 ?

**M. Albéric de Montgolfier.** - La plupart des dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires » ont trait à la Corse. Or, bien qu'une décision du Conseil constitutionnel ait déclaré contraire à la Constitution le régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur les immeubles situés en Corse, je la retrouve dans la liste des dispositifs fiscaux rattachés. Je souhaite donc connaître la suite donnée par le Gouvernement à cette décision, qui aurait dû conduire ce dernier à mettre fin à ce régime fiscal dérogatoire.

**M. François Fortassin.** – Je félicite à mon tour le rapporteur général pour son exposé, on a vu qu’il maîtrisait parfaitement ces sujets. Le FACÉ est un dispositif de solidarité particulièrement utile à nos campagnes et qui donne entière satisfaction, je me demande si sa pérennité est menacée par la mise en place des métropoles, dans la mesure où ces dernières pourraient aussi s’occuper de la distribution d’électricité.

**M. François Marc, rapporteur général.** – En réponse à Jean Arthuis, j’indique que je n’ai pas pour ma part de nostalgie de l’époque où j’étais dans l’opposition. Les annonces du Premier ministre relatives à la Bretagne devraient avoir des incidences sur la mission, dans la mesure où le financement de différents projets, notamment d’infrastructures, se tiendra dans le cadre des CPER, dispositifs qui relèvent de la mission « Politique des territoires ». Ces crédits ne figurent pas, à ce stade, dans le projet de loi de finances pour 2014. De nombreuses actions de cette mission correspondent à des politiques originales, montées à un moment donné, très souvent dans un contexte d’urgence. Pour ce qui concerne le PIA, je n’ai pas de précisions s’agissant de l’absence de rattachement des investissements numériques à la mission « Politique des territoires ».

Les informations demandées par Vincent Delahaye figurent bien dans le rapport de Frédérique Espagnac : les pôles de compétitivité bénéficieront de 4 millions d’euros en AE et en CP en 2014 au titre de la présente mission. Il est vrai que ce montant est inférieur à ceux prévus pour 2013 et 2012 puisqu’il s’agissait respectivement de 6 millions d’euros et 7,5 millions d’euros. Sur les trois prochaines années, l’Etat apportera au total un soutien de 450 millions d’euros aux pôles de compétitivité, toutes missions confondues, le PICPAT n’en représentant qu’une part modeste.

Par ailleurs, la suite donnée à la décision du Conseil constitutionnel sur le régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur les immeubles situés en Corse, traduite à l’article 8 *bis* du projet de loi de finances pour 2014, consiste à réduire progressivement cette dérogation d’ici 2023. C’est seulement à ce moment que se fera le retour au droit commun. Ces dispositifs dérogatoires sont donc conservés en Corse, afin de permettre de reconstituer les droits de propriété.

À Roland du Luart, je précise que l’enveloppe du FACÉ est la même en 2014 qu’en 2013 ou en 2012, les seules différences portant sur le rythme de décaissement des CP. L’année 2013, comme je l’ai indiqué, a bénéficié d’importants reports de 2012, en raison de l’important retard à l’allumage du nouveau dispositif.

Je tiens, enfin, à rassurer François Fortassin : le FACÉ sera maintenu et la création des métropoles ne remet pas en cause son existence, ni son niveau de financement.



**À l'issue de ce débat la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Politique des territoires », ainsi que du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa position.**



---

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) :**

- M. Pierre-Marie Abadie, adjoint au directeur général de l'énergie et du climat, en charge de la direction de l'énergie (DGEC)
- M. Dominique JANE, directeur du FACÉ

### **Ministère de l'intérieur :**

- Mme Sophie THIBAUT, adjointe du secrétaire général, responsable du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE), directrice de la modernisation et de l'action territoriale
- Mme Hélène HALBRECQ, chargée de mission pour le programme 162

### **Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) :**

- M. Patrick CRÉZÉ, adjoint du Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), responsable du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT)
- M. Guillaume CHAFFARDON, responsable du service du budget et des finances

### **Ministère de l'économie et des finances, direction du budget :**

- M. Vincent MOREAU, sous-directeur en charge des sujets énergétiques
- M. Anthony FARISANO, chef du bureau de l'énergie, des participations, de l'industrie et de l'innovation
- M. Jean-Philippe REY, chargé du FACÉ au sein de ce bureau

### **Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) :**

- M. Pascal SOKOLOFF, directeur général
- M. Alexis GELLÉ, chef du service développement des réseaux de distribution de l'éclairage public, en charge du suivi du FACÉ