

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. François MARC

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION	9
I. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ POUR UNE COHÉRENCE RELATIVE	9
A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE JUSQU'À PRÉSENT CARACTÉRISÉE PAR SON INSTABILITÉ	9
1. Dès 2007, la suppression de l'un des six programmes initiaux.....	9
2. En 2008, une réduction aux deux programmes reconduits par le présent PLF	9
B. UNE MISSION PLUS HOMOGENE QU'À L'ORIGINE MAIS TOUJOURS SINGULIÈRE	10
1. Une cohérence difficilement trouvée depuis 2008	10
2. La persistance d'une double singularité.....	11
a) Un programme « sui generis » : le PITE	11
b) Une politique « transversale » : l'aménagement du territoire	12
II. UNE « PETITE » MISSION EN VOLUME DE CRÉDITS MAIS CENTRALE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	13
A. 386 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 375 MILLIONS D'EUROS EN CP DEMANDÉS POUR 2009	13
1. La plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance	13
2. Une comparaison par rapport à la LFI pour 2008 privée de signification du fait du changement de périmètre du PITE	13
B. DES CRÉDITS TRÈS MAJORITAIREMENT AFFECTÉS À LA DIACT ET À DES DÉPENSES D'INTERVENTION	14
1. Des crédits affectés à la DIACT à 90 %	14
2. Des dépenses d'intervention à 91 %.....	14
C. UN NIVEAU IMPORTANT DE FONDS DE CONCOURS ET DE DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES	15
1. L'équivalent de 11 % des CP de la mission attendus en fonds de concours au bénéfice de la Corse	15
2. Des dépenses fiscales associées à la mission à la hauteur du double de ses CP.....	16
D. UNE PROGRAMMATION POUR 2009-2011 DE NATURE À FAVORISER LA COUVERTURE EN CP DES AE.....	16
1. La baisse des AE (- 17 % en 2011 par rapport à 2009)	17
2. La stabilité des CP.....	17
3. Un schéma vertueux	18
SECONDE PARTIE : PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....	19
I. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ».....	19
A. UN PROGRAMME RETRAÇANT LES CRÉDITS GÉRÉS PAR LA DIACT, QUASIMENT INCHANGÉ PAR RAPPORT À 2008.....	19
1. Les moyens d'impulsion et de coordination de la politique « transversale » de l'aménagement du territoire	19
2. Des actions identiques à celles figurant dans la LFI pour 2008.....	20
3. Une mesure de la performance modifiée à la marge.....	21

B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2009.....	22
1. Des dépenses de personnel intégrant les emplois du secrétariat d'Etat au développement de la région capitale (+ 1,1 million d'euros par rapport à la LFI pour 2008)	23
2. Un total de 346,5 millions d'euros en AE et 339 millions d'euros en CP	24
a) Un programme assaini en 2007 et en 2008 grâce à un niveau de CP supérieur à celui des AE	24
b) Le retour en 2009 à un niveau d'AE légèrement supérieur à celui des CP, relativisé par la programmation pour les années suivantes	25
(1) Une inversion du rapport AE/CP établi par les LFI pour 2007 et 2008	25
(2) Le retour à un rapport AE/CP « vertueux » prévu pour 2010 et 2011	27
3. De modestes fonds de concours, en provenance du FEDER (350.000 euros)	27
4. Des dépenses fiscales représentant plus du double des crédits du programme, mais dépourvues de mesure de performance	28
a) Une trentaine de dépenses fiscales (plus de 910 millions d'euros au total).....	28
(1) Un volume global important mais une tendance au « saupoudrage »	28
(2) La part prééminente des dépenses fiscales en faveur de la Corse	28
b) Une mesure de la performance qui se fait attendre.....	29
C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2009.....	30
1. L'action « Attractivité économique et la compétitivité des territoires » (150 millions d'euros en AE et 124,2 millions d'euros en CP)	30
a) Le financement des engagements du gouvernement hors CPER.....	30
(1) Les pôles de compétitivité	30
(2) Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées	33
(3) Les contrats de site	35
b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER.....	35
c) La prime d'aménagement du territoire	35
d) Le soutien aux opérateurs	37
(1) Une subvention constante pour l'AFII	37
(2) Un soutien aux agences de développement économique en baisse.....	38
2. L'action « Développement solidaire et équilibré des territoires » (170,6 millions d'euros en AE et 188,8 millions d'euros en CP)	38
a) Le financement des engagements du gouvernement hors CPER.....	38
(1) Les pôles d'excellence rurale.....	38
(2) Les autres politiques.....	40
b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER.....	40
c) Le soutien aux associations.....	41
II. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »	43
A. UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL RECONDUIT POUR 2009 AVEC UN PÉRIMÈTRE MODIFIÉ	43
1. Un programme aux règles de fonctionnement dérogatoires.....	43
2. L'expérimentation 2006-2008	44
a) Le périmètre du programme pour la période 2006-2008.....	44
b) Un premier bilan mitigé.....	46
(1) La « montée en puissance » du programme.....	46
(2) Un recours sensible à la fongibilité des crédits interne à chaque action.....	47
(3) Un médiocre bilan « stratégique »	48
c) Une reconduction du programme justifiée par la souplesse de gestion qu'il autorise, sous réserve d'améliorations	51
(1) Les avantages de gestion offerts par le PITE	51
(2) Des recommandations émises par le CIAP en 2008.....	52
3. La nouvelle architecture du programme à compter de 2009.....	53
a) Une contraction de périmètre à quatre actions au lieu de sept	53
(1) Quatre actions sont ôtées au PITE	53
(2) Trois actions sont conservées au PITE	54
(3) Une nouvelle action est ajoutée au PITE.....	54

b) Une mesure de la performance quasiment inchangée	55
(1) Un regret : l'absence d'améliorations significatives du dispositif associé aux actions subsistant dans le PITE	55
(2) Une anomalie : l'absence de mesure des performances de la nouvelle action figurant dans le PITE.....	56
B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATION DU PROGRAMME EN 2009	57
1. <i>Des crédits (39,7 millions d'euros en AE et 35,7 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse et à l'eau en Bretagne</i>	<i>57</i>
a) La constance d'un effort soutenu en faveur de l'eau en Bretagne (3 millions d'euros en AE ; 16,9 millions d'euros en CP)	57
b) Des crédits plus que doublés au bénéfice des investissements en Corse (28 millions d'euros en AE ; 12,2 millions d'euros en CP)	58
c) Des moyens stables pour le marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE ; 2,8 millions d'euros en CP)	59
d) 3,8 millions d'euros en AE et en CP pour le « Plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe.....	60
2. <i>Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur de la Corse (40 millions d'euros).....</i>	<i>60</i>
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	63
EXAMEN EN COMMISSION.....	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cette mission a été réduite à deux programmes en 2008. Elle constitue, par le volume de ses crédits, la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance : **386,3 millions d'euros** en AE et **374,8 millions d'euros** en CP. Elle se trouve, néanmoins, **au cœur de la politique « transversale » de l'aménagement du territoire** (laquelle, au total, doit représenter **5,6 milliards d'euros** de crédits en 2009).

• Le **programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** retrace les moyens mis à la disposition de la DIACT (ex-DATAR). Les crédits inscrits à ce titre, dans le présent PLF, s'élèvent à **346,5 millions d'euros** en AE et **339 millions d'euros** en CP. Ils visent à financer des dispositifs aussi divers que les **contrats de projets Etat-régions**, la **prime d'aménagement du territoire**, le **plan d'accompagnement du redéploiement des armées**, la politique des **pôles de compétitivité** et celle des **pôles d'excellence rurale**, ou encore la couverture du territoire en **nouvelles technologies de la communication**.

Après un **important effort de désendettement du programme, et notamment du FNADT, en 2007 et 2008**, traduit par un niveau d'AE sensiblement inférieur à celui des CP afin de permettre la couverture des engagements antérieurs, le présent PLF marque **une « pause »** à cet égard. **Toutefois, la programmation pour 2010 et 2011 rétablit un rapport « vertueux » entre AE et CP.**

Par ailleurs, **une trentaine de dépenses fiscales** sont rattachées au programme, pour un montant total de **910 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial relève une tendance au « saupoudrage », en ce domaine, et regrette que ces dépenses ne fassent pas l'objet d'une mesure des performances.

• Le **programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE)**, expérimental et dérogatoire, est **reconduit** par le présent PLF, **malgré un bilan mitigé** pour l'exécution 2006-2007, mais **compte tenu de la souplesse de gestion qu'il permet**. Son nouveau périmètre comprend quatre actions, concernant respectivement la **qualité de l'eau en Bretagne**, le **plan d'investissements en Corse**, l'**écologie du marais poitevin** et la **présence de chardécone dans les sols de la Guadeloupe et la Martinique**.

Ces actions, globalement, doivent bénéficier en 2009 de **39,7 millions d'euros** en AE et **35,7 millions d'euros** en CP, la majorité de ces crédits étant affectée aux actions « Bretagne » et « Corse ». Cette dernière, en outre, sera abondée par des **fonds de concours** à hauteur de **40 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial estime que **la mesure de la performance de ce programme reste insuffisante**.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur spécial vous propose l'**adoption sans modification des crédits de la mission « Politique des territoires »**.

*En application de l'article 49 de la LOLF, la date limite, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, était fixée au **10 octobre 2008**.*

A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu :

*- **96 % des réponses attendues pour le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**. L'intégralité des réponses relatives à ce programme était acquise à la date du 17 octobre 2008 ;*

*- **aucune réponse s'agissant du programme « Interventions territoriales de l'Etat »**. L'intégralité des réponses relatives à ce programme est cependant parvenue à votre rapporteur spécial le 13 octobre 2008.*

PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION

I. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ POUR UNE COHÉRENCE RELATIVE

A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE JUSQU'À PRÉSENT CARACTÉRISÉE PAR SON INSTABILITÉ

1. Dès 2007, la suppression de l'un des six programmes initiaux

En 2006, première année d'existence de la maquette budgétaire issue de la LOLF, la mission « Politique des territoires » associait principalement **deux ministères** et comprenait **six programmes**.

D'une part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pilotait deux programmes : le programme 112, « Aménagement du territoire », et, par délégation de gestion du Premier ministre, le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat » (couramment désigné « PITE »).

D'autre part, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pilotait quatre programmes : 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ; 159, « Information géographique et cartographique » ; 222, « Stratégie en matière d'équipement » ; 223, « Tourisme ».

Destiné à retracer principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement des services de l'équipement, **le programme « Stratégie en matière d'équipement » précité a disparu dans la LFI pour 2007**, en se trouvant « fondu » dans le programme 217, « Soutien et pilotage des politiques d'équipement », de la mission « Transports »¹. Cette réforme avait été envisagée dès l'examen du PLF pour 2006, eu égard à la complexité de la délimitation du périmètre de chacun des deux programmes finalement fusionnés.

2. En 2008, une réduction aux deux programmes reconduits par le présent PLF

L'architecture de la mission « Politique des territoires » a été profondément modifiée par la **LFI pour 2008**.

En premier lieu, **deux des programmes** composant la mission en 2006 et en 2007, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique », se trouvent désormais

¹ Le programme 217, depuis lors, a été transformé en programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ». Il figure au sein de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

rattachés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », elle-même créée par la LFI pour 2008.

En second lieu, **le programme « Tourisme »** figure à présent **au sein de la mission « Développement et régulation économiques »**, qui devient la **mission « Economie »** dans le présent PLF¹. Cette dernière mesure a répondu à des critiques régulièrement formulées, dont le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de l'Etat en 2006 s'était fait l'écho. En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions économiques et sociales et des dépenses fiscales ne contribue que très indirectement à l'aménagement du territoire.

De cette façon, la mission « Politique des territoires », depuis 2008, ne comporte **plus que deux programmes** :

- d'une part, le programme « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** », nouvelle dénomination du programme 112 introduite par la LFI pour 2008², aujourd'hui piloté par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) ;

- d'autre part, le **PITE**, dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, reste assuré par le ministère chargé de l'intérieur, actuellement ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Ces deux programmes sont **reconduits par le présent PLF**, assurant – enfin – la mission d'une certaine stabilité pour 2009. Toutefois, cette stabilité ne bénéficie pas également à chaque programme : le PITE fait l'objet d'un changement sensible de périmètre (*cf. infra, seconde partie*).

B. UNE MISSION PLUS HOMOGENE QU'À L'ORIGINE MAIS TOUJOURS SINGULIERE

1. Une cohérence difficilement trouvée depuis 2008

Comme notre ancien collègue Roger Besse l'a régulièrement fait observer à l'occasion de ses rapports spéciaux³, la mission « Politique des territoires » a fortement peiné à trouver sa cohérence interne. Cette mission, en effet, avant 2008, procédait d'une **juxtaposition artificielle de programmes**, qu'un trop faible dénominateur commun ne pouvait réellement solidariser. Le

¹ Le PLF pour 2008 prévoyait la disparition de ce programme en tant que tel, seules les actions correspondantes devant être rattachées à la mission « Développement et régulation économiques ». Le programme a été « rétabli », au cours de la discussion du PLF, à l'initiative de l'Assemblée nationale.

² Ce changement d'intitulé, réalisé afin de cerner le plus exactement l'objet du programme (*cf. infra*), a résulté d'une initiative de la commission des affaires économiques du Sénat.

³ En dernier lieu, *cf. le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.*

Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans son rapport sur le programme « Aménagement du territoire » rendu au mois de mai 2007¹, et la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion de l'Etat en 2007, ont formulé la même analyse.

La **dimension interministérielle** de la mission a sans doute contribué de façon non négligeable à cette situation. Mais, fondamentalement, c'est à l'évidence **l'hétérogénéité des secteurs originellement concernés** (aménagement du territoire, urbanisme, tourisme...) qui en a constitué la cause déterminante.

De ce point de vue, le **recentrage de cette mission, en 2008, autour de l'aménagement du territoire**, par la conservation de deux programmes à dimension fortement « territoriale », paraît de nature à mettre fin au « flou conceptuel » qui caractérisait l'architecture de départ. Il convient cependant d'observer deux points :

- d'une part, ce progrès en termes de cohérence a été acquis au prix d'une **réduction maximale du nombre de programmes** regroupés par la mission² ;

- d'autre part, dès lors que l'objectif était bien d'unifier la mission autour d'une thématique territoriale « pure », il s'avère discutable que le **programme « Information géographique et cartographique »**, qui figurait initialement dans la mission « Politique des territoires », ait été rattaché à une autre mission (*cf. supra*).

2. La persistance d'une double singularité

a) Un programme « sui generis » : le PITE

Une part significative du défaut de cohérence comme de stabilité dont a pu témoigner la mission « Politique des territoires » s'explique par les spécificités du **PITE**. Conçu comme expérimental, ce programme, en effet, retrace des **actions indépendantes les unes des autres, dont l'inscription budgétaire sous cette forme reste limitée dans le temps** (*cf. infra, seconde partie*). Ainsi, par sa nature même, le PITE confère une certaine particularité à la mission qui l'héberge.

Cette particularité est devenue d'autant plus forte que la mission « Politique des territoires », depuis 2008, ne fait plus figurer à côté du PITE qu'un seul programme de « droit commun ».

¹ Rapport d'audit n° 2007-1-56-02.

² Dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler qu'une mission, selon les prescriptions de la LOLF, ne pouvait comporter un programme unique. Deux programmes, pour une mission, constituent donc un périmètre « minimal ».

b) Une politique « transversale » : l'aménagement du territoire

Si, en 2008, la mission « Politique des territoires » a été recentrée sur l'aménagement du territoire, on ne doit pas perdre de vue que le niveau des crédits consacrés par l'Etat à l'aménagement du territoire, dont les enjeux se trouvent naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, excède – et de loin – celui des crédits de cette mission (*a fortiori* celui des crédits du programme 112, malgré son ancienne désignation trompeuse : « Aménagement du territoire »). En effet, **les actions de l'Etat participant à l'aménagement du territoire, chaque année, représentent environ 4 à 5 milliards d'euros, soit plus ou moins dix fois les enjeux financiers de la mission.**

Les crédits bénéficiant en 2009 à l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire, depuis le PLF 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 DIACT (ex-DATAR).

Le DPT joint au présent PLF évalue à 5,6 milliards d'euros les crédits qui bénéficieront, en 2009, à l'aménagement du territoire. Cet effort, au total, est porté par **34 programmes relevant de 16 missions**, dont les deux programmes de la mission « Politique des territoires » (qui correspondent à près de 375 millions d'euros en CP – *cf. II ci-après*).

Du point de vue du volume des crédits inscrits dans le présent PLF, les deux premiers contributeurs à la politique transversale de l'aménagement du territoire sont :

- le programme 154, « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires », de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (1,106 milliard d'euros en CP) ;
- le programme 138, « Emploi outre-mer », de la mission « Outre-mer » (1,038 milliard d'euros en CP).

La ventilation complète des crédits qui participeront en 2009 à l'aménagement du territoire est détaillée aux pages 64 et suivantes du DPT précité.

Les crédits du programme 112 se trouvent cependant au cœur du dispositif, comme le signale d'emblée, désormais, l'intitulé de ce programme : « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

II. UNE « PETITE » MISSION EN VOLUME DE CRÉDITS MAIS CENTRALE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. 386 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 375 MILLIONS D'EUROS EN CP DEMANDÉS POUR 2009

1. La plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance

Pour 2009, le présent PLF inscrit des crédits s'élevant, au total, à **386,3 millions d'euros en AE** et **374,8 millions d'euros en CP**. Ces crédits correspondent, respectivement, à un peu moins de **0,1 % du total des AE** (381,3 milliards d'euros) et un peu plus de **0,1 % du total des CP** (368,4 milliards d'euros) **de l'ensemble des missions du budget général** dans le présent PLF.

La mission « Politique des territoires » est ainsi, en termes de volume de crédits, **la seconde des plus « petites » missions du budget général**, après la mission « Provisions » (225 millions d'euros en CP prévus dans le présent PLF) et avant la mission « Sécurité civile » (421,5 millions d'euros en CP). Dans la mesure où la mission « Provisions », eu égard à son objet spécifique, est constituée de dotations et non de programmes, et se trouve comme telle dépourvue de stratégie de performance, la mission « Politique des territoires » s'avère en outre **la plus petite mission**, par le volume, **à faire l'objet d'objectifs de performance**.

On notera encore que les **160 ETPT** retracés par la mission correspondent à **0,007 % du plafond d'emplois ministériels du budget général** retenu par le présent PLF (2.110.810 ETPT).

2. Une comparaison par rapport à la LFI pour 2008 privée de signification du fait du changement de périmètre du PITE

Par rapport à la LFI pour 2008, les crédits inscrits dans la mission « Politique des territoire par le présent PLF représentent une **hausse de 9,7 % des AE** et une **diminution de 9,9 % des CP**. Toutefois, cette comparaison n'a **pas de véritable signification dans la mesure où le PITE**, comme on l'a déjà signalé, **doit faire en 2009 l'objet d'un changement sensible de périmètre**.

Par conséquent, les comparaisons utiles d'un exercice sur l'autre, pour la mission, doivent être menées au niveau de ses programmes (*cf. infra, seconde partie*).

B. DES CRÉDITS TRÈS MAJORITAIREMENT AFFECTÉS À LA DIACT ET À DES DÉPENSES D'INTERVENTION

1. Des crédits affectés à la DIACT à 90 %

Les deux programmes constituant la mission « Politique des territoires » depuis 2008 s'avèrent fortement déséquilibrés : **environ 90 % des crédits de la mission** (pour 2009, selon le présent PLF, en AE 346,6 millions d'euros sur un total de 386,3 millions d'euros, et en CP 339 millions d'euros sur un total de 374,8 millions d'euros) se rattachent au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Ce programme recouvre les **crédits affectés à la DIACT** (ex-DATAR).

En outre, la **totalité des dépenses de personnel** retracées par la mission (soit 160 ETPT dans le présent PLF) correspond aux **emplois de la DIACT** (*cf. infra, seconde partie*).

Crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2009

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	346.570.893	89,7 %	339.080.707	90,4 %	160	100 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	39.729.903	10,3 %	35.764.681	9,6 %	0	0 %
Totaux pour la mission	386.300.796	100%	374.845.388	100 %	160	100 %

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

Ainsi configurée, malgré un niveau de crédits relativement faible, la mission occupe une **position centrale dans la politique « transversale » de l'aménagement du territoire**, dont la coordination constitue en effet la mission essentielle de la DIACT.

2. Des dépenses d'intervention à 91 %

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits de la mission « Politique des territoires » sont repris sous les titres 2, 3, 5 et 6, pour les montants (en CP) et dans les proportions que le tableau ci-après indique. Les **dépenses d'intervention (titre 6)** constituent la majeure part des dépenses retracées par la mission, à **91 % des CP**.

Ventilation par titre des CP de la mission « Politique des territoires » pour 2009

Dépenses	Titre 2 (personnel)		Titre 3 (fonctionnement)		Titre 5 (investissement)		Titre 6 (intervention)	
	CP (en euros)	Part dans les CP	CP (en euros)	Part dans les CP	CP (en euros)	Part dans les CP	CP (en euros)	Part dans les CP
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	11.600.000	3,4 %	16.662.517	4,9 %	0	0,0 %	310.818.190	91,7 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	0	0,0 %	2.059.000	5,7 %	20.000	0,05 %	33.685.681	94,2 %
Totaux pour la mission	11.600.000	3,3 %	18.721.517	5,5 %	20.000	0,006 %	344.503.871	91,2 %

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

C. UN NIVEAU IMPORTANT DE FONDS DE CONCOURS ET DE DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES

1. L'équivalent de 11 % des CP de la mission attendus en fonds de concours au bénéfice de la Corse

Le présent PLF prévoit au bénéfice de la mission « Politique des territoires » des **fonds de concours** s'élevant au total à **35,35 millions d'euros en AE** et **40,35 millions d'euros en CP**. Ces fonds de concours représentent :

- environ 1,25 % des fonds de concours attendus en recettes du budget général de l'Etat en 2009 (3,3 milliards d'euros) ;

- l'équivalent de **plus de 9 % des AE initiales** et **près de 11 % des CP initiaux de la mission** elle-même.

A l'instar des crédits *stricto sensu*, ces fonds de concours se trouvent répartis d'une manière très inégale entre les deux programmes composant la mission. Cependant, au contraire de ce qu'on observe pour les crédits, **ils bénéficient quasi-exclusivement au PITE**, et en pratique au **programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse** que retrace ce dernier (*cf. infra, seconde partie*).

**Fonds de concours attendus pour 2009
en faveur de la mission « Politique des territoires »**

Programmes	FC en AE (en euros)	Equivalent AE initiales	FC en CP (en euros)	Equivalent CP initiaux
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire <i>Action « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	350.000	0,1 %	350.000	0,1 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE) <i>Action « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »</i>	35.000.000	88,1 %	40.000.000	111,8 %
Totaux pour la mission	35.350.000	9,1 %	40.350.000	10,8 %

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

2. Des dépenses fiscales associées à la mission à la hauteur du double de ses CP

Aucune dépense fiscale n'est associée au PITE, mais le présent PLF estime les **dépenses fiscales dont l'objet principal contribue aux finalités poursuivies par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** à quelque **755 millions d'euros** (356 millions d'euros sur impôts d'Etat et 399 millions d'euros sur impôts locaux mais prises en charge par l'Etat).

Ces dépenses fiscales représentent **le double des CP demandés au titre de la mission** dans son ensemble.

D. UNE PROGRAMMATION POUR 2009-2011 DE NATURE À FAVORISER LA COUVERTURE EN CP DES AE

Crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2009-2011

(en euros)

Programmes		PLF 2009	Programmation 2010	Programmation 2011
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	<i>AE</i>	346.570.893	307.315.870	291.360.846
	<i>CP</i>	339.080.707	343.525.684	343.370.660
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	<i>AE</i>	39.729.903	39.265.356	31.641.375
	<i>CP</i>	35.764.681	36.228.015	34.904.108
Totaux pour la mission	<i>AE</i>	386.300.796	346.581.226	323.002.221
	<i>CP</i>	374.845.388	379.753.699	378.274.768

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

1. La baisse des AE (– 17 % en 2011 par rapport à 2009)

La prévision pluriannuelle associée à la mission « Politiques des territoires par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 se caractérise par une nette **orientation à la baisse des AE**, dont le plafond passera de 386,3 millions d'euros en 2009 à **346,6 millions d'euros en 2010** (soit une diminution de **10 %**) puis **323 millions d'euros en 2011** (soit une nouvelle diminution de **7 %**).

Ce mouvement, en **2010**, serait¹ essentiellement lié à la diminution des AE inscrits dans le programme « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » (qui passeraient de 346,6 millions d'euros l'année précédente à 307,3 millions d'euros, soit – 13 %) tandis que le montant des AE du PITE resterait quasiment stable (baissant seulement de 2,5 % en passant de 39,7 millions d'euros en 2009 à 39,2 millions d'euros). En **2011**, les ampleurs de diminution seraient inversées : le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », par rapport à 2010, ne serait doté que de 16 millions d'euros d'AE en moins (soit une baisse de 5 %), mais le niveau des AE du **PITE** serait ramené à 31,6 millions d'euros (soit une diminution de 19 % par rapport au précédent exercice).

2. La stabilité des CP

L'évolution prévue pour les **CP** de la mission est globalement stable ; elle tend vers une **très légère hausse de 2009 à 2011**. Ainsi, en **2010**, le plafond de CP augmenterait de **1,3 %** par rapport à 2009, passant de 374,8 millions d'euros en 2009 à **379,7 millions d'euros** ; mais, en **2011**, ce plafond serait abaissé, par rapport à 2010, de 0,4 %, passant à **378,3 millions d'euros**, soit cependant un niveau de crédit supérieur de 0,9 % par rapport à celui de 2009.

Comme en ce qui concerne les AE, le programme « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » serait surtout affecté en 2010, le niveau de ses CP passant de 339 millions d'euros en 2009 à 343,5 millions d'euros (soit une augmentation de 1,3 %) pour se maintenir à hauteur de 343,3 millions d'euros en 2011 (soit une baisse de seulement 0,05 % par rapport à 2010 et un niveau de crédits supérieur de 1,25 % par rapport à 2009). Le **PITE**, pour sa part, verrait ses CP augmenter de 1,4 % en 2010, à 36,2 millions d'euros contre 35,7 millions d'euros en 2009, mais ils s'établiraient, en 2011, à 34,9 millions d'euros, soit une diminution de 2,3 % par rapport à leur niveau de 2010 mais aussi par rapport à celui de 2009.

¹ La répartition des crédits pour 2010 et 2011, s'agissant des programmes, est indicative ; seul le plafond de la mission est ferme.

3. Un schéma vertueux

La diminution sensible des AE de la mission, associée, sur la période, à la stabilité, voire une hausse tendancielle, de ses CP, **reflète un souci de la « soutenabilité » des engagements financiers de l'Etat au titre de cette mission**, et tend à **favoriser la couverture des AE par des CP**, en temps utile.

C'est une préoccupation particulièrement sage et judicieuse en ce qui concerne le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (*cf. ci-après*).

SECONDE PARTIE : PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

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

A. UN PROGRAMME RETRAÇANT LES CRÉDITS GÉRÉS PAR LA DIACT, QUASIMENT INCHANGÉ PAR RAPPORT À 2008

1. Les moyens d'impulsion et de coordination de la politique « transversale » de l'aménagement du territoire

Le programme 112 ne représente qu'une **faible part des crédits contribuant à la politique de l'aménagement du territoire**, enjeu « transversal » pour les différentes missions du budget général de l'Etat : **pour 2009, environ 6 %** seulement de l'effort prévu en la matière par le présent PLF, tel que le retrace le DPT annexé (5,6 milliards d'euros). Toutefois, conformément à son intitulé précisé en 2008, ce programme s'inscrit au cœur même de cette politique. Il retrace en effet les **moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)**, ex-DATAR¹.

D'une manière générale, le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » vise ainsi au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires nationaux. Il est placé sous la responsabilité du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, actuellement M. Pierre Dartout².

L'instabilité du rattachement ministériel de la DIACT, ex-DATAR

Dans le cadre des LFI pour 2003 et 2004, la DATAR dépendait du **ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire**.

Dans le cadre de la LFI pour 2005, elle relevait du **ministre de l'équipement et des transports**, et plus particulièrement du **secrétaire d'Etat** à l'aménagement du territoire.

Dans le cadre des LFI pour 2006 et 2007, devenue DIACT, elle 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.

¹ Pour mémoire, le changement de dénomination de l'ancienne Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a été décidé par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT, nouvelle forme du CIADT) du 14 octobre 2005.

² Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a auditionné M. Pierre Dartout le 5 novembre 2008.

Dans le cadre de la LFI pour 2008 et de l'actuelle organisation gouvernementale, c'est le **ministre d'Etat de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire** qui en dispose, et plus spécialement le **secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire** et le **secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale**. La DIACT, en outre, collabore spécifiquement avec le **secrétariat d'Etat chargé du développement de l'économie numérique**.

2. Des actions identiques à celles figurant dans la LFI pour 2008

Le présent PLF reconduit pour 2009, sans la modifier, l'organisation actuelle¹ qui scinde le programme en trois actions.

Les actions du programme

« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

L'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », retrace les moyens mis en œuvre par la DIACT en faveur du développement économique et de la compétitivité internationale des territoires français. Elle participe ainsi, notamment, des dispositifs suivants : la politique des **pôles de compétitivité** ; l'accompagnement des **mutations économiques** ; le plan d'accompagnement des territoires confrontés à la **fermeture d'installations militaires** mis en œuvre dans le cadre du redéploiement des armées ; la **prime d'aménagement du territoire (PAT)** ; le financement de l'**Agence française pour les investissements internationaux (AFII)** ; certaines grandes **opérations d'aménagement et d'urbanisme** (littoral du Languedoc-Roussillon, projet Euromed).

L'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », correspond à des 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)** sont mobilisés par ces politiques, qui mettent en œuvre les « **contrats de projets** » **Etat-régions** (CPER, qui ont pris la suite, pour la période 2007-2013, des « **contrats de plan** » de la période 2000-2016), ainsi que les **décisions du CIACT** (ex-CIADT). Il s'agit de : 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)** ; l'ouverture à tous de l'accès aux **technologies de l'information et de la communication** (haut débit, téléphonie mobile) ; l'amélioration de l'égalité d'accès des usagers aux **services publics** et de l'offre de services aux personnes ; la réalisation de **projets territoriaux d'envergure** dans un cadre interministériel (Mont Saint-Michel, littoral aquitain, aménagement de sillons fluviaux de la Garonne et du Rhône, politique des massifs de montagne).

L'action 4 (*sic* : ce numéro a curieusement été maintenu, malgré la suppression de l'action 3 du programme par la LFI pour 2008), « **Instruments de pilotage et d'étude** », regroupe les moyens destinés au **fonctionnement de la DIACT**, dont ses dépenses de personnel, ainsi que les crédits d'études, destinés à l'identification des enjeux d'aménagement du territoire et à la prospective. L'action recouvre le fonctionnement de l'**observatoire des territoires** créé au sein de la DIACT et les emplois du **secrétariat d'Etat au développement de la région capitale**. Elle intègre également les crédits liés à l'assistance technique des programmes européens et de la coopération internationale.

¹ *Donnant suite à certaines observations du Parlement, notamment à celles du rapporteur spécial de votre commission des finances, notre ancien collègue Roger Besse, la LFI pour 2007 avait renoué l'architecture du programme 112 – voir le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20. La LFI pour 2008 a retouché cette organisation en suivant les recommandations de simplification formulées par le CIAP, en mai 2007, dans son rapport d'audit précité – voir le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.*

3. Une mesure de la performance modifiée à la marge

Le présent PLF procède à de **nouveaux ajustements, plus limités que ceux des derniers exercices¹, du dispositif de performance** associé au programme. Cette réforme « à la marge » tient à deux éléments :

- en premier lieu, **l'indicateur relatif à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été modifié** afin de mieux prendre en compte l'efficacité de cet opérateur du programme (*cf. infra*). Alors que l'indicateur existant vise le « *nombre d'emplois prévus associés aux projets aboutis traités par l'AFII rapporté au nombre total d'emplois associés aux décisions d'investissement étranger en France* », le nouvel indicateur retenu en remplacement pour 2009 concerne le « *nombre de projets d'investissement aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII* ». Cette modification met en œuvre une recommandation du CIAP ;

- en second lieu, **l'indicateur visant le « nombre de citations de rapports de la DIACT dans la presse et les rapports parlementaires » est supprimé** par le présent PLF. Cette mesure est justifiée, par le gouvernement, en raison du caractère non pertinent de cet indicateur par rapport à l'objectif auquel il se rapporte actuellement : « *concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire* ». L'objectif, en effet, concerne l'influence de la DIACT à l'égard des décideurs publics, alors que l'indicateur supprimé était principalement centré sur le « grand public ».

Le reste du dispositif est inchangé, par rapport à la LFI pour 2008 ; l'encadré ci-dessous détaille la performance ainsi attendue en 2009, mesurée par **trois objectifs et neuf indicateurs au total**, de la part du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Votre rapporteur spécial se félicite qu'après les nombreux changements intervenus, sur ce plan, lors des derniers exercices, ce programme connaisse une **mesure stabilisée** de sa performance.

La performance pour 2009 du programme
« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Objectif 1 : « Soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires ». Quatre indicateurs sont associés :

- le « *taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* » : 90 % prévus pour 2009 comme en 2008 (97,7 % réalisés en 2007) ;

- le « *pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours* » : 85 % prévus pour 2009 comme en 2008 (43 % réalisé en 2007) ;

¹ La LFI pour 2007 a procédé à une première refonte importante de la mesure de la performance du programme 112, dans le sens d'une simplification et d'un renforcement de la pertinence – voir le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18. Cet effort a été poursuivi dans la LFI pour 2008, qui a introduit de nouvelles modifications en la matière, inspirées notamment par le rapport d'audit précité du CIAP – voir le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.

- le « *taux d'admission des projets labellisés par les gouvernances des pôles de compétitivité aux appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le Fonds de compétitivité des entreprises* » : 60 % prévus pour 2009 comme en 2008 (50 % réalisé en 2007) ;

- le « *nombre de projets d'investissement aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII* » : 0,96 % prévus pour 2009, contre 0,89 % en 2008 et une réalisation de 0,83 % en 2007, avec une cible pour 2011 de 1,1 %.

Objectif 2 : « Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale ». Trois indicateurs sont associés :

- le « *taux de réalisation des objectifs de créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires* » : 80 % prévus pour 2009, contre 40 en 2008 et une réalisation de 15 % en 2007 ;

- une « *comparaison du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale* » : - 1 % prévus pour 2009, contre - 0,5 % en 2008 et une réalisation de - 1,1 % en 2007 ;

- le « *nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale* » : 5.000 emplois prévus pour 2009, contre 1.500 emplois en 2008 (l'indicateur n'est pas renseigné pour 2007).

Objectif 3 : « Concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire ». Deux indicateurs sont associés :

- le « *taux de suivi dans PRESAGE des crédits d'Etat engagés au titre des CPER* » : 68 % prévus pour 2009, contre 60 % en 2008 (l'indicateur n'est pas renseigné pour 2007) ;

- le « *nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'Observatoire des territoires* » : 150.000 cartes prévues pour 2009, contre 165.000 cartes en 2008 et une réalisation de 137.577 en 2007.

B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2009

Les crédits pour 2009 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »

Actions	AE (en euros)	CP (en euros)	Part des AE du programme	Part des CP du programme
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	150.000.000	124.200.000	43,3 %	36,6 %
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	170.558.376	188.868.190	49,2 %	55,7 %
4 (sic) « Instruments de pilotage et d'étude »	26.012.517	26.012.517	7,5 %	7,7 %
Totaux	346.570.893	339.080.707	100 %	100 %

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

1. Des dépenses de personnel intégrant les emplois du secrétariat d'Etat au développement de la région capitale (+ 1,1 million d'euros par rapport à la LFI pour 2008)

Le plafond d'emplois du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » représente dans le présent PLF **160 ETPT**, contre 148 ETPT en LFI pour 2008. Cette **augmentation de 12 ETPT, soit 8 %**, découle des recrutements liés à la création, en mai 2008, du **secrétariat d'Etat chargé du développement de la région capitale**, rattachée à la DIACT pour la gestion de ses emplois.

De même, les dépenses de personnel (titre 2) du programme, qui correspondent aux **emplois rémunérés sur les crédits de la DIACT**¹ (y compris 49 agents mis à disposition), s'élèvent dans le présent PLF à **11,6 millions d'euros** (charges sociales afférentes incluses), soit **1,1 million de plus qu'en LFI pour 2008 (+ 22 %)**. Cette hausse correspond aux emplois du secrétariat d'Etat chargé du développement de la région capitale (dont 20 agents mis à disposition).

La mission du projet « Grand Paris »

Le 13 mai 2008, M. Christian Blanc, secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, a présenté à la presse les grandes lignes du projet « Grand Paris ». Les principaux objectifs poursuivis sont les suivants : « *redonner une vitalité économique forte à la région capitale* » ; « *tenir compte des populations qui habitent des zones en grande difficulté* » ; « *anticiper les conséquences du nouveau contexte écologique planétaire* » ; « *dimensionner les infrastructures* » de la région ; « *prévoir des gestes architecturaux forts contribuant au rayonnement culturel* » de cette région.

Pour atteindre ces objectifs, une **administration de mission transversale** a été créée. Destinée à travailler en étroite collaboration avec les administrations existantes, elle est chargée de mettre en œuvre le processus suivant :

1° **Consultation des élus** régionaux, des présidents de conseils généraux, des maires et présidents de communautés d'agglomérations, des organisations professionnelles et de l'ensemble des acteurs économiques, ainsi que d'experts de diverses disciplines ;

2° **Analyse des travaux**, nombreux, réalisés depuis plusieurs années sur la région parisienne, particulièrement ceux de l'APUR (Atelier parisien d'urbanisme) et ceux de l'IAURIF (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France) ;

3° **Communication en Conseil des ministres**, vers la fin de l'année 2008, d'une stratégie et d'une première esquisse pour la région capitale à un horizon de 30 ans ;

4° **Lancement de deux projets « structurants »**, vers la fin de l'année 2008, en liaison avec les autorités publiques : la création d'un « cluster » technologique et scientifique d'envergure mondiale sur le Plateau de Saclay au sud, et l'aménagement de la Plaine de France au nord-est ;

5° **Lancement de projets prioritaires complémentaires** au printemps 2009, mobilisant l'ensemble des acteurs du territoire de façon cohérente ;

6° **Présentation d'un projet global** pour l'avenir de la région capitale, et proposition d'un mode de gouvernance, à la fin de l'année 2009.

Source : MEEDDAT

¹ Les dépenses de personnel du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » constituent les seules dépenses de personnel de la mission « Politique des territoires », puisque le PITE ne retrace pas de dépenses de cette nature (cf. infra).

L'ensemble des crédits de fonctionnement de la DIACT retracés par l'action « Instruments de pilotage et d'étude » du programme (dont les dépenses de personnel), en 2009, s'élèveront à 26 millions d'euros en AE comme en CP. Hors dépenses de personnel, ces crédits se rapportent (en AE et CP) :

- au **fonctionnement courant**, pour **5 millions d'euros**, dont 1,4 million d'euros au titre du loyer « budgétaire » lié aux locaux domaniaux affectés à la DIACT ;

- aux dépenses d'**études et évaluation**, pour **3,4 millions d'euros** ;

- aux charges de l'**assistance technique des programmes européens**, pour **6 millions d'euros** (couvrant notamment les salaires des personnes qui, dans des organismes comme l'agence de services et de paiements, assurent cette activité d'assistance technique).

2. Un total de 346,5 millions d'euros en AE et 339 millions d'euros en CP

a) Un programme assaini en 2007 et en 2008 grâce à un niveau de CP supérieur à celui des AE

La LFI pour 2007 a marqué un tournant pour le budget de la DIACT : pour la première fois depuis 2002, la dotation en CP (400,4 millions d'euros) était supérieure à celle des AE (317,4 millions d'euros)¹. La LFI pour 2008 a consolidé cette orientation : le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » y représente 373,5 millions d'euros en CP, pour seulement 283,5 millions d'euros en AE.

Il convient de rappeler qu'**avant 2007, les écarts accumulés**, pendant plusieurs années, **entre les AE et les CP – le niveau d'AE ouvertes étant plus important que celui des CP – ont conduit à de fortes tensions de financement**, en 2005 et en 2006 tout particulièrement. Cette tendance a nui à la prévisibilité budgétaire, dans la mesure où des abondements en cours d'exercice se sont avérés nécessaires². **L'inversion de la situation en 2007 et 2008 visait donc à permettre le « rattrapage »** nécessaire de la couverture en CP des engagements effectués et, partant, la « soutenabilité » du programme.

Certes, en 2007, l'écart « vertueux » initialement aménagé entre les AE et les CP du programme a été affaibli par l'effet d'un décret d'avance attribuant 50 millions d'euros au programme, pour de nouveaux engagements relevant du FNADT, en faveur des pôles d'excellence rurale et des contrats de projets de la période 2007-2013, et d'un décret de transfert abondant les

¹ Le programme 112, lors de la discussion du PLF pour 2007 à l'Assemblée nationale, avait bénéficié, à l'initiative du gouvernement, d'une majoration de CP à hauteur de 100 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits dans le PLF initial, afin de résorber les retards de paiement du FNADT. Cf. le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.

² Voir, pour plus de détails, le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.

crédits du programme de 33,1 millions d'euros en AE et seulement 11,38 millions d'euros en CP, destinés à financer les pôles d'excellence rurale.

Néanmoins, le montant des « restes à payer » sur engagements antérieurs du FNADT a enregistré une baisse sensible, passant de **740 millions d'euros fin 2006 à 550 millions d'euros estimés pour la fin 2008**, selon une réponse du gouvernement au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF. Dans la même réponse, toutefois, le gouvernement reconnaît que *« l'amélioration de la situation générale n'est pas exclusive de situations locales de tension sur les moyens du FNADT, que les préfets gèrent en relation avec la DIACT au profit des maîtres d'ouvrage les plus fragiles et des projets les plus sensibles »*.

Au reste, il convient de préciser que les « restes à payer » deviennent exigibles sur plusieurs années, en fonction de l'avancement réel des opérations financées. Cette « dette exigible », pour 2008, est de l'ordre de 75 millions d'euros.

b) Le retour en 2009 à un niveau d'AE légèrement supérieur à celui des CP, relativisé par la programmation pour les années suivantes

(1) Une inversion du rapport AE/CP établi par les LFI pour 2007 et 2008

Le présent PLF tend à rétablir le rapport antérieur à la LFI pour 2007 entre les AE et les CP du budget confié à la DIACT : au titre du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », **346,5 millions d'euros sont demandés en AE pour seulement 339 millions d'euros en CP**. Ces montants, par rapport à la LFI pour 2008, représentent une **augmentation de 22 % des AE**, et une **diminution de 10 % des CP**.

Cette prévision, aux yeux de votre rapporteur spécial, est ambivalente. D'un côté, attaché à la préservation des moyens et du dynamisme de la politique de l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la solidarité dont doivent faire l'objet les espaces les moins favorisés sur le plan économique, **votre rapporteur spécial se félicite que, malgré un contexte budgétaire contraint** par les exigences de maîtrise de la dépense publique, **de nouvelles marges de manœuvre aient pu être dégagées en AE**. D'un autre côté, **toutefois, il attire l'attention sur la nécessité que ne soit pas interrompu l'effort de « rattrapage » de la couverture en CP des engagements** antérieurement réalisés au titre du programme.

Ainsi, le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF fait apparaître une **prévision d'engagements non couverts par des CP, à la fin 2009, à hauteur de plus de 704 millions d'euros** (cette prévision vise à la fois le FNADT et les crédits de la PAT). Il est vrai que ce montant est moins élevé de 80 millions d'euros que la prévision donnée, pour la fin 2008, par le PAP annexé au PLF pour 2008.

Le tableau suivant retrace le détail de l'évolution du programme 112, de l'exécution en 2007 au présent PLF, en distinguant les trois principales catégories de crédits retracées par le programme : ceux de la PAT, ceux du FNADT¹, et ceux destinés au fonctionnement et aux études de la DIACT. Compte tenu du changement, réalisé en LFI pour 2008, du nombre et du périmètre des actions composant le programme², cette comparaison apparaît en effet comme plus pertinente.

L'évolution des crédits du programme 112 (2007-2009)

(en millions d'euros)

	Programme en 2007 (loi de règlement)		Programme en 2008 (LFI)		Evolution 2007/2008		Programme en 2009 (PLF)		Evolution 2008/2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PAT	46,65	32,88	39,55	33,55	- 015 %	+ 2 %	38,6	34	- 2 %	+ 1 %
FNADT	326,29	357,27	225,82	321,81	- 31 %	- 10 %	287,95	285,07	+ 27 %	- 11 %
<i>CPER</i>	137,92	194,2	125	173	- 9 %	- 11 %	167,96	156,07	+ 34 %	- 10 %
<i>FNADT non contractualisé</i>	188,37	163,07	100,82	148,81	- 46 %	- 9 %	120	129	+ 19 %	- 13 %
Fonctionnement et études	8,7	6,03	8,6	8,6	- 1 %	+ 43 %	8,41	8,41	- 2 %	- 2 %
<i>Etudes</i>	4,16	2,34	3,6	3,6	- 13 %	+ 54 %	3,43	3,43	- 5 %	- 5 %
<i>Fonctionnement</i>	4,54	3,69	5	5	+ 10 %	+ 35 %	4,98	4,98	0 %	0 %
Total	381,64	396,18	273,97	363,96	- 28 %	- 8 %	334,97	327,48	+ 22 %	- 10 %

Source : DIACT

¹ Pour mémoire, le FNADT est composé de deux sections. La **section générale** comprend notamment le soutien apporté aux différentes structures du réseau DIACT, 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 » hier, « contrats de projets » aujourd'hui), 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 l'amélioration de services publics locaux.

² Cf. le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.

(2) Le retour à un rapport AE/CP « vertueux » prévu pour 2010 et 2011

Il convient cependant de considérer le présent PLF à la lumière de **la programmation pour 2010 et 2011**, qui **devrait inverser à nouveau le rapport entre les AE et les CP** du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». En effet, selon cette programmation, comme indiqué dans la première partie du présent rapport :

- les **AE** du programme, en 2010, **diminueraient** de 13 %, étant ramenées à 307,3 millions d'euros ; en 2011, ce montant baisserait encore de 5 % (soit 16 millions d'euros), pour s'établir à 291,4 millions d'euros, niveau comparable à celui de la LFI pour 2008 ;

- à l'inverse, les **CP** du programme, en 2010, connaîtraient une **légère hausse**, de l'ordre de 1,3 %, en étant portés à 343,5 millions d'euros ; leur niveau, en 2011, serait maintenu quasiment stable, en baisse de seulement 0,05 % par rapport à celui de 2010 et supérieur de 1,25 % par rapport à celui de 2009, à hauteur de 343,3 millions d'euros.

Sous le bénéfice de ces observations, on peut admettre comme « raisonnable » le niveau d'AE retenu par le présent PLF pour le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » : le rétablissement d'un écart « vertueux » avec les CP, prévu à compter de 2010, est de nature à préserver la « soutenabilité » des engagements en ce domaine. **Votre rapporteur spécial appelle donc au respect, dans l'avenir, de l'orientation ainsi tracée**, faute de laquelle le risque serait grand de renouer avec les tensions de financement et les retards de paiements connus dans la pratique antérieure.

3. De modestes fonds de concours, en provenance du FEDER (350.000 euros)

Comme pour les derniers exercices, le présent PLF prévoit au bénéfice du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en 2009, l'affectation de **350.000 euros** de fonds de concours, en AE comme en CP (soit **l'équivalent de 0,1 % des crédits du programme**).

Il s'agit de la **contribution du FEDER** (Fonds européen de développement économique et régional) à l'action « Instruments de pilotage et d'étude ».

4. Des dépenses fiscales représentant plus du double des crédits du programme, mais dépourvues de mesure de performance

a) Une trentaine de dépenses fiscales (plus de 910 millions d'euros au total)

(1) Un volume global important mais une tendance au « saupoudrage »

Pas moins de **30 catégories de dépenses fiscales, dont 8 sur impôts locaux**, prises en charges par l'Etat, sont recensées comme devant contribuer, en 2009, aux finalités poursuivies par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », pour un total supérieur à 910 millions d'euros. **28 de ces catégories de dépenses** (dont celles sur impôts locaux) y contribueront à **titre principal** ; ces dernières, au total, représentent plus de **755 millions d'euros, soit plus de deux fois les crédits du programme** lui-même.

A ce montant, il faut ajouter le coût, qui dans le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF fait l'objet d'un simple ordre de grandeur, associé à 7 catégories de dépenses fiscales contribuant à titre principal au programme (dont une sur impôts locaux) : ce coût est estimé à moins de 0,5 million d'euros dans chaque cas. En outre, 3 catégories de dépenses fiscales ne sont pas chiffrées.

Cependant, **pour un tiers d'entre elles, les catégories de dépenses fiscales qui contribuent au programme sont évaluées, chacune, à 1 million d'euros ou moins de 500.000 euros**. Votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence d'un tel « saupoudrage », et les effets qui peuvent en être attendus.

(2) La part prééminente des dépenses fiscales en faveur de la Corse

Parmi les dépenses fiscales dont l'objet principal, selon le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF, est de contribuer au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », **les deux premières dépenses par le coût** correspondent :

- 1° aux taux de TVA particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en **Corse** (dépense de 185 millions d'euros attendue pour 2009) ;

- 2° au crédit d'impôt pour investissement en **Corse** (dépense de 15 millions d'euros prévus en 2008).

Plus généralement, **13 (soit 45 %) des catégories de dépenses fiscales bénéficiant au programme** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sont spécifiques à la Corse (dont 12 catégories de dépenses contribuant à titre principal au programme et 5 sur impôts locaux). L'ensemble des dispositions fiscales spécifiques à l'île, en effet, a été rattaché, par convention, au programme.

Au total, ce régime fiscal aménagé devrait représenter, en 2009, un **coût de 297 millions d'euros**, sans compter 2 catégories de dépenses fiscales pour lesquelles un coût inférieur à 0,5 million d'euros est estimé. C'est l'équivalent des AE du programme en LFI pour 2008, et de 85 % de ses crédits prévus par le présent PLF.

b) Une mesure de la performance qui se fait attendre

Bien que notre ancien collègue Roger Besse ait régulièrement recommandé de mettre en place une **mesure de la performance des dépenses fiscales** associées au programme 112¹, **aucun progrès en ce sens** n'a été accompli pour le présent PLF.

Questionné sur ce point en application de l'article 49 de la LOLF, le gouvernement fait valoir que « *la DIACT n'a pas la maîtrise des dépenses fiscales rattachées au programme, le lien avec l'aménagement du territoire n'étant, pour la majorité des dépenses, pas immédiatement évident. Dans ces conditions, la DIACT n'est pas en mesure de commenter leur évolution ni de mesurer leur performance. La question de ce rattachement a été régulièrement soulevée par la DIACT auprès de la Direction du Budget.* »

L'année dernière, interrogé dans le même cadre, le gouvernement avait indiqué que la « *vision globale de l'effort de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire* » serait apportée, « *en ce qui concerne les crédits budgétaires, par le document de politique transversale rédigé pour la première fois à l'occasion du PLF 2008* », mais que « *le support et les modalités d'expression du cadre stratégique pour les dépenses fiscales en faveur de l'aménagement du territoire rest[ai]ent à définir.* » Votre rapporteur spécial regrette que la situation n'ait pas évoluée, et renouvelle donc les vœux de son prédécesseur en faveur de **l'élaboration nécessaire d'une stratégie et d'une mesure des performances de la dépense fiscale contribuant à l'aménagement du territoire.**

Cependant, il relève avec satisfaction, comme un premier pas dans la bonne direction, le projet, exposé par la DIACT, de faire procéder en 2009 à une évaluation du dispositif d'exonérations fiscales et de charges sociales introduit, par l'article 130 de la LFR pour 2006, en faveur des « bassins d'emplois à redynamiser ».

¹ En dernier lieu, cf. le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.

C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2009

Sont retracées de manière synthétique, ci-après, les principales politiques qui seront financées par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en 2009, dans le cadre de ses **actions 1 et 2**. (L'action « Instruments de pilotage et d'étude » du programme a été présentée ci-dessus.)

1. L'action « Attractivité économique et la compétitivité des territoires » (150 millions d'euros en AE et 124,2 millions d'euros en CP)

a) Le financement des engagements du gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2009 au titre des **engagements du gouvernement, hors CPER**, se rapportant à l'action 1 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », représentent **50,9 millions d'euros en AE et 32,2 millions d'euros en CP**. Ces crédits sont principalement destinés à financer trois politiques.

(1) Les pôles de compétitivité

Instaurée en 2004, **la politique des pôles de compétitivité a été reconduite, sur la décision du Président de la République, pour trois années supplémentaires** à compter de 2009. Dans le présent PLF, une enveloppe de **7,5 millions d'euros** en AE et CP est réservée, sur le FNADT, afin de couvrir :

- d'une part, à hauteur de 2,5 millions d'euros, les dépenses d'animation de ces pôles ;

- d'autre part, pour un montant de 5 millions d'euros, une partie des engagements d'investissements liés au soutien aux projets de développement.

Il convient de préciser que le FNADT contribue par ailleurs, à hauteur de 5 millions d'euros en AE et en CP, au fonds de compétitivité des entreprises imputé sur le programme 192, « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Les pôles de compétitivité

Dans le contexte d'une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, 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.

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. L'intérêt particulier de trois autres projets a été reconnu, mais il a été décidé de les « adosser » à des pôles déjà existants, afin de leur permettre d'accéder à une visibilité internationale et à une taille critique suffisante.

Les pôles de compétitivité sont représentés par une structure juridique distincte de leurs membres, le plus souvent une association du type « 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 DIACT et la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi assurent le secrétariat.

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, Caisse des dépôts et consignations) ; 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 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) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Sa dotation est de **708 millions d'euros sur trois ans.**

A la suite d'une **évaluation positive** par le cabinet Boston Consulting Group - CM International (conclusions publiées le 18 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, avec un budget global affecté par l'Etat à hauteur de 1,5 milliard d'euros.** Alors que la première phase de cette politique visait prioritairement à mettre en place et développer les projets de R&D collaboratifs, la nouvelle période devrait donner lieu à la mise en synergie des pôles avec l'ensemble des politiques et acteurs de soutien à la recherche et à l'innovation. Il s'agira ainsi de faire converger stratégies et actions, de clarifier les missions et d'éviter les doublons, afin de construire de véritables « écosystèmes » de croissance et d'innovation.

Cependant, l'évaluation précitée a classé les pôles de compétitivité en **trois groupes : 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1), 19 pôles ayant partiellement atteint les 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 » est confirmée pour la période 2009-2011. Pour les pôles du groupe 3, le label n'est maintenu que jusqu'à la fin de l'année 2009 : pour le conserver au-delà, ils auront dû « faire leurs preuves » en 2009. Par ailleurs, les 58 pôles des groupes 1 et 2 bénéficieront d'un « contrat de performance 2009-2011 » avec l'Etat et les collectivités territoriales impliquées, document destiné à leur donner une meilleure visibilité quant à leurs soutiens financiers. En contrepartie, ils s'engageront sur des objectifs de performance – dont, pour les pôles du groupe 2, les améliorations nécessaires, telles que mises en évidence lors de l'évaluation : le soutien financier prévu par le contrat pourra être révisé s'ils ne progressent pas suffisamment sur ces axes avant la mi-2010.

Pour la nouvelle période, des projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés pourront être soutenus par le **FUI** de soutien aux projets de R&D. Le Fonds sera doté de **200 millions d'euros entre 2009 et 2011, dont 35 millions d'euros pour le cofinancement d'infrastructures**. Aucune labellisation de nouveaux pôles de compétitivité n'est prévue en 2009, hormis les cas qui permettraient de combler une lacune sectorielle, par exemple dans le secteur des écotecnologies.

Source : *DIACT*

Le financement public des pôles de compétitivité (2006-2011)

(en millions d'euros)

	Période 2006-2008	Période 2009-2011
Crédits affectés	812	650
<i>Animation</i>	69	50
Ministères	66	50
ANR	3	–
<i>Intervention</i>	743	600
R&D (programme 192 + programme 144)	708	495
Projets structurants (programme 192)	–	105
Autres	35	–
Exonérations fiscales	160	–
Crédits non directement affectés	575	850
Ministères	75	–
ANR	500	600
Oséo, CDC		250
Total	1.547	1.500

Source : *DIACT*

La répartition du financement public des pôles de compétitivité*

(en euros)

Secteurs	Nombre de dossiers retenus	Subvention du FUI	Part FUI dans la subvention totale	Apport des collectivités territoriales	Subvention totale	Part dans le total	Nombre de pôles
TIC	67	150.927.796	34,0 %	84.334.591	235.262.387	34,5 %	6
Aéronautique/spatial/défense	40	64.370.235	14,5 %	12.732.442	77.102.677	11,3 %	2
Image/multimédia	21	41.062.949	9,2 %	34.843.225	75.906.174	11,1 %	3
Biotechs/santé/nutrition	46	40.554.886	9,1 %	31.402.152	71.957.038	10,5 %	8
Transports/automobile/propulsion	37	41.151.399	9,3 %	19.429.590	60.580.989	8,9 %	6
Matériaux/plasturgie/chimie	28	30.713.408	6,9 %	15.324.764	46.038.171	6,7 %	9
Agriculture/agroalimentaire	32	21.383.577	4,8 %	12.288.175	33.671.752	4,9 %	12
Energie	17	15.988.473	3,6 %	7.617.262	23.605.735	3,5 %	5
Technologies marines	12	17.705.817	4,0 %	4.457.373	22.163.190	3,2 %	2
Mécanique/microtechniques	11	8.652.202	1,9 %	6.544.000	15.196.202	2,2 %	4
Equipement du foyer et de la personne	8	6.685.943	1,5 %	3.822.700	10.508.643	1,5 %	4
Process/ingénierie/services	9	5.166.652	1,2 %	5.111.181	10.277.834	1,5 %	5
TOTAL (avec doubles comptes)**	328	444.363.337	100 %	237 907 455	682.270.792	100%	66
TOTAL (sans doubles comptes)	313	424.291.751		227.398.680	651.690.431		

* Années 2006 et 2007, pour 66 pôles.

** Doubles comptes dus aux projets labellisés par plusieurs pôles de secteurs différents.

Source : DIACT

(2) Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées

Pour la mise en œuvre du **plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires** dans le cadre du redéploiement des armées, **75 millions d'euros** seront mobilisés sur le FNADT au titre de la programmation budgétaire pluriannuelle **2009-2011**. Pour 2009, **le présent PLF a inscrit 30 millions d'euros en AE et 4,5 millions d'euros en CP** sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Ces crédits sont destinés au soutien des plans ou contrats de « redynamisation » visant à créer les emplois ou des activités économiques dans les territoires touchés par la restructuration militaire. Le ministère de la défense participe à leur financement par l'intermédiaire du Fonds de restructuration des entreprises de dépenses (FRED).

L'accompagnement territorial des restructurations de la défense

Le gouvernement a présenté, le 24 juillet 2008, un plan de redéploiement des bases militaires sur l'ensemble du territoire. Ce plan de modernisation de la défense implique, **entre 2009 et 2015, la suppression de 83 sites ou unités militaires** (sur un total de 471 actuellement). Il concerne 69 villes, de toutes tailles, et doit entraîner 33 déménagements d'une ville à une autre. Sont prévus le renforcement opérationnel de 65 régiments et bases, et la suppression de 54.000 emplois militaires (sur un total de 320.000 aujourd'hui).

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** a été instauré :

- d'une part, des « **contrats de redynamisation de site de défense** » (CRSD) seront élaborés pour **25 sites touchés par la disparition de plus de 200 emplois et connaissant une situation de grande fragilité économique**. A titre exceptionnel, « *lorsque la situation le justifiera* », ce seuil de 200 emplois ne s'appliquera pas. Dès 2009 et 2010, 9 villes ou bassins de vie se verront proposer un CRSD ; cette première série de contrats représente une dotation par l'Etat de 51 millions d'euros. A partir de 2011, 16 sites supplémentaires seront intégrés au dispositif ;

- 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) seront définis et mis en œuvre par les préfets. 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. Vingt-six départements sont concernés par ce dispositif.

Au total, sur la période 2009–2015, il est prévu de consacrer 320 millions d'euros à ces 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 106,6 millions d'euros)**. L'affectation des crédits est la suivante : en métropole, 225 millions d'euros pour les CRSD et 75 millions d'euros pour les PLR ; pour l'outre-mer, 20 millions d'euros (CRSD et PRL confondus).

En outre, l'ensemble des autres leviers de l'aménagement du territoire est associé à cet effort. En particulier :

- les exonérations fiscales et de charges sociales prévues pour les « **bassins d'emplois à redynamiser** » (article 130 de la LFR pour 2006) et le **crédit d'impôt de taxe professionnelle** (article 1647 C *sexies* du code général des impôts) seront applicables aux territoires touchés de façon significative ;

- le présent PLF prévoit la **création d'un fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** (article 72) ainsi que des **conditions préférentielles de transfert aux communes concernées des immeubles inutiles au ministère de la défense** (article 32 *bis* nouveau) ;

- enfin, **des mesures de transfert d'emplois publics seront mises en œuvre**. L'objectif du Gouvernement est de réaliser, dans les six années qui viennent, un redéploiement de 5.000 emplois publics issus des différents ministères, en favorisant la création de pôles de compétence administrative (ministériels ou interministériels) cohérents dans les principales villes touchées par les restructurations. Ces personnels doivent participer à l'effort de modernisation de l'Etat et, à la fois, contribuer, par leur installation dans les villes concernées, au maintien d'un dynamisme démographique et économique local.

Source : *DIACT*

(3) Les contrats de site

Il est prévu de consacrer en 2009 **13,4 millions d'euros en AE** au dispositif des « **contrats de site** ». Pour mémoire, 34 contrats ont été établis selon ce dispositif depuis 2003, dont 7 seront encore en cours au 1^{er} janvier 2009 hors décisions nouvelles.

A ces contrats, il convient de relier le « contrat de redynamisation » en faveur des Ardennes et la convention régionale « mutations économiques » adoptée en faveur de la Lorraine, financés à hauteur de 10 millions d'euros sur 5 ans.

b) 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 d'aménagement du territoire », les crédits prévus par le présent PLF s'élèvent à :

- **50 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations prévues pour la troisième année des contrats de projets de la période 2007-2013 ;

- **47,5 millions d'euros en CP**, dont 7,5 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %) et **40 millions d'euros pour couvrir des engagements pris les années antérieures**. Sur ces engagements antérieurs, 16 millions d'euros sont imputables aux contrats de projets et 24 millions d'euros aux contrats de plan Etat-région de la période 2000-2006.

Il convient de préciser que les CPER **incluent** des projets de grande envergure tels que le programme de développement du **littoral Languedoc-Roussillon** et le projet **Euromed** (correspondant chacun à 3 millions d'euros en 2009) ou les opérations de **reconversion des anciens bassins miniers** (183 millions d'euros sur 7 ans).

c) La prime d'aménagement du territoire

Pour 2009, les crédits nécessaires au financement de la PAT, outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans les zones prioritaires du territoire, correspondent à **38,15 millions d'euros en AE** et **33,55 millions d'euros en CP**. Le PAP annexé au présent PLF précise que **la dotation prévue en CP doit permettre de couvrir les engagements de l'année à hauteur de 10 %**.

La prime d'aménagement du territoire

Créée par le décret n° 82-379 du 6 mai 1982, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est un outil en faveur de l'emploi. Elle prend la forme d'une subvention d'investissement accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation du comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (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**. A cet égard, la Commission européenne a engagé en 2005 une réforme du dispositif réglementaire, afin de réorienter les aides publiques aux entreprises vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Pour la France, cette réforme s'est traduite par l'adoption, le 7 mars 2007, 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. Les aides à l'investissement des entreprises sont délimitées par deux zonages :

- le premier zonage (article 87-3, a du traité CEE) 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 (article 87-3, c du traité CEE) 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 nouveau zonage adopté couvre des **zones d'AFR permanentes** (sur la période 2007-2013), à hauteur de 9,3 millions d'habitants, et des **zones d'AFR transitoires** (sur la période 2007-2008), à hauteur de 4,1 millions d'habitants (soit 6,9 % de la population ; il s'agit de zones qui, éligibles en 2000-2006, sortiront du zonage au 1^{er} janvier 2009).

En zone d'AFR, les entreprises de toutes tailles peuvent bénéficier d'aides à l'investissement productif. En dehors de ces zones, les aides aux investissements productifs des entreprises restent possibles pour les PME, dans les conditions prévues par les règlements d'exemption communautaire (les pouvoirs publics peuvent notamment allouer des aides soumises à la règle « *de minimis* »).

Selon les nouvelles lignes directrices européennes, si la liste des régions sélectionnées au titre de l'article 87-3 est en principe applicable pour toute la période 2007-2013, elle pourra toutefois faire l'objet d'une **révision en 2010**. Chaque Etat membre pourra alors modifier la liste des régions bénéficiaires, dans la limite de 50 % de la couverture totale autorisée.

Le CIIACT du 6 mars 2006, en outre, a décidé de mettre en place au niveau national une « **réserve** » de population, utilisable pour classer en zone d'AFR les territoires qui, dans l'avenir, seraient victimes de mutations économiques. Cette réserve devait correspondre à 430.000 habitants ; cependant, lors de la négociation de la carte avec la Commission européenne, les autorités françaises ont dû procéder à des compléments de zonage, qui ont occasionné des prélèvements de population éligible sur cette réserve nationale. En conséquence, la carte nationale des zones d'AFR finalement adoptée comporte une « réserve » nationale de population de **250.000 habitants**.

Sur ce fondement, **en 2008, la Commission européenne a autorisé l'extension de la carte française des AFR pour deux zones d'emploi** : celle de Châteaudun (à la suite de la fermeture de la société Flextronics) et celle de Nogent-le-Rotrou (à la suite du plan social engagé par l'entreprise Valeo). Cette extension a réduit à **179.170 habitants** la réserve nationale de population disponible pour des extensions ultérieures de la carte des AFR. En outre, **un recours à cette réserve nationale est actuellement en cours d'instruction, auprès de la Commission européenne, dans le cadre du plan d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires.**

Compte tenu de la réduction du zonage induite par la nouvelle réglementation européenne, la PAT est désormais recentrée sur **trois objectifs prioritaires** :

- le renforcement de la compétitivité, par l'appui aux projets majeurs d'intérêt national, et en premier lieu les investissements internationalement mobiles, afin d'améliorer l'attractivité de la France ;

- le renforcement de la cohésion, par l'encouragement du développement des zones en crise, à travers l'accompagnement des projets les plus structurants de ces territoires ;

- le maintien du soutien aux projets industriels de taille intermédiaire (projets portés par des PME ou des entreprises de moins de 100 emplois) et aux projets de recherche et développement (R&D).

En **2007**, le CIALA a examiné 91 projets d'investissement ou de recherche-développement. 59 projets ont reçu, au total, **46,96 millions d'euros de PAT**, soit un taux de succès de 64 %. La PAT a ainsi accompagné : plus de 2 milliards d'euros d'investissements ; 77 millions d'euros de frais de recherche-développement ; la création de 6.233 emplois (soit un coût de 5.688 euros par emploi en moyenne) ; le maintien de 2.709 emplois (soit un coût de 2.757 euros par emploi en moyenne) et la reprise de 803 emplois (soit un coût de 1.624 euros par emploi en moyenne). Cinq secteurs d'activité ont bénéficié de près de la moitié des montants attribués : l'industrie automobile, les conseils et assistance ; les industries agricoles et alimentaires ; les pharmacies, parfumerie et entretien ; enfin le secteur de la chimie, du caoutchouc et des plastiques. La PAT a été versée dans **20 des 22 régions métropolitaines** ; 11 régions ont bénéficié de plus de 3 dossiers primés. Les montants de PAT les plus élevés ont été versés en Haute-Normandie, dans le Nord-Pas de Calais, le Centre, la région Midi-Pyrénées et en Provence-Alpes Côte d'Azur (chacune de ces régions a reçu entre 3,2 et 6,9 millions d'euros).

Source : DIACT

d) Le soutien aux opérateurs

(1) Une subvention constante pour l'AFII

Le présent PLF prévoit une subvention pour charges de service public destinée à l'**Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**, opérateur du programme¹, à hauteur de **7,8 millions d'euros** en AE comme en CP. On notera que l'AFII est également opérateur du programme 134, « Développement des entreprises et de l'emploi », de la mission « Economie ». Au titre de ce dernier programme, elle bénéficiera, selon le présent PLF, d'une subvention de 15,7 millions d'euros.

Ces montants sont similaires à ceux qu'a fixés la LFI pour 2008.

¹ 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, rapporteur général.

(2) Un soutien aux agences de développement économique en baisse

Les crédits nécessaires pour assurer le soutien financier des **agences de développement économique**, partenaires de la DIACT, sont fixés par le présent PLF à **2,7 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une **diminution sensible**, par rapport à 2008, de 1,1 million d'euros. En effet, selon les indications du PAP annexé au présent PLF, alors qu'en 2007 la DIACT a apporté son soutien à 12 agences, seulement **6 agences** bénéficieront de subventions en 2009, dans la perspective d'un retrait définitif en 2011.

2. L'action « Développement solidaire et équilibré des territoires » (170,6 millions d'euros en AE et 188,8 millions d'euros en CP)

a) Le financement des engagements du gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2009 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 **50,5 millions d'euros en AE** et **78,2 millions d'euros en CP**. Ces crédits sont en partie destinés à financer la politique des pôles d'excellence rurale.

(1) Les pôles d'excellence rurale

Instaurés en 2006, les **pôles d'excellence rurale (PER)** bénéficieront, selon le présent PLF, de crédits du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » à hauteur de **19,2 millions d'euros en AE** et **35 millions d'euros en CP**. Il s'agit de la **dernière tranche de financement** du dispositif. Ces crédits, suivant la pratique retenue en 2007 et en 2008, seront 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.

Sur un engagement de l'Etat, en ce domaine, s'élevant au total à **230 millions d'euros sur la période 2006-2009**, la part du FNADT aura correspondu à **117 millions d'euros**.

Les pôles d'excellence rurale

Constituant un « pendant » du dispositif des pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) est fondée sur la conviction que les territoires ruraux sont des réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national. Leur rôle se veut essentiel dans la bataille pour l'emploi et l'engagement national en faveur du développement durable.

Le label « PER » a été attribué, en juin et décembre 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**. Six PER ayant fait, depuis, l'objet d'un abandon, **il demeure aujourd'hui 373 pôles**. 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...) ;
- 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 1 million d'euros par projet**.

Les 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 s'inscrivent dans plusieurs thématiques.

Le montant total des investissements publics et privés en ce domaine devrait s'élever à 1,2 milliard d'euros, quasiment les deux tiers (65 %) de ces ressources étant versés à des projets menés en ZRR. **La part de l'Etat correspond à 235 millions d'euros sur la période 2007-2009, dont 117 millions d'euros au titre du FNADT. Cependant, au 30 juin 2008, le financement de 292 PER (soit 77 %) était engagé au plan comptable**, pour au moins une de leurs opérations, **à hauteur de seulement 61,5 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP**. Le secrétariat des PER a adressé aux préfets, le 27 juin 2008, une circulaire rappelant la nécessité d'engager juridiquement tous les PER avant le 31 décembre 2008, et de réaliser toutes les opérations avant le 31 décembre 2009.

Il est encore trop tôt pour établir un bilan précis de cette politique, en particulier sur le nombre d'emplois créés, les investissements réalisés ou la capacité du PER à dynamiser ou à rendre un territoire plus attractif. **Un premier bilan du dispositif est actuellement en cours, attendu pour le mois de décembre 2008**, mené conjointement par la DIACT et un cabinet d'étude extérieur.

Source : DIACT

(2) Les autres politiques

Les autres crédits consacrés par le présent PLF au financement d'engagements du programme hors CPER visent notamment :

- d'une part, à hauteur de **8 millions d'euros**, le rétablissement du caractère maritime du **Mont-Saint-Michel** (projet effectivement lancé en 1999, dont l'organisation a été révisée en 2006) et, pour **1 million d'euros**, la politique du **littoral** ;

- d'autre part, pour **4 millions d'euros**, le développement de la **téléphonie mobile** et de la **technologie numérique**. D'après les données recueillies, au 30 juin 2008, sur les 3.072 communes recensées en 2003 en zone non couverte par la téléphonie mobile, 2.763 communes (soit 90 %) étaient couvertes ; un nouveau recensement a conduit à reconnaître 364 nouvelles communes en zone « blanche » : elles doivent être couvertes avant la fin 2010. S'agissant des technologies numériques : d'une part, 98,3 % des foyers sont désormais éligibles au haut débit par l'ADSL et, en ce qui concerne le très haut débit, on comptait début 2008 43.000 abonnés et 510.000 foyers raccordables ; d'autre part, depuis août 2008, 87 % de la population métropolitaine est desservie par la télévision numérique terrestre (TNT), dont le déploiement se poursuit avec l'objectif, à la fin 2011, d'une couverture à hauteur de 95 %, dont un minimum de 91 % de couverture de la population dans chaque département ;

- enfin, pour **2 millions d'euros**, les projets relatifs aux **agglomérations** et aux **métropoles**.

b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER

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

- **117,9 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations des **contrats de projets** couvrant la période 2007-2013, notamment dans les domaines de la modernisation des équipements collectifs, du développement des réseaux des technologies de l'information et de la communication et de la gestion durable des territoires. Ces crédits permettront également la mise en œuvre des **conventions interrégionales pour le développement des massifs ou des sillons fluviaux**, dont le plan « Loire » qui figurait pendant la période 2006-2008 au sein du PITE (*cf. infra*) ;

- **108,7 millions d'euros en CP**, dont 17,7 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %), le reste (**91 millions d'euros**) étant affecté à la **couverture des engagements antérieurs** : 33 millions d'euros pour les contrats de projets de la période 2007-2013, et 58 millions d'euros pour les opérations non achevées des contrats de plan de la période 2000-2006.

c) Le soutien aux associations

Un soutien financier aux **associations partenaires de la DIACT** est prévu par le présent PLF, au titre de l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », à hauteur de **2,1 millions d'euros** en AE et CP.

Ces crédits comprennent notamment la subvention à l'**association « Entreprises, territoires et développement »**, qui contribue aux politiques mises en œuvre par la DIACT en assurant la diffusion d'informations et la réalisation d'actions de suivi, d'analyse et d'évaluation.

II. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »

A. UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL RECONDUIT POUR 2009 AVEC UN PÉRIMÈTRE MODIFIÉ

Le PITE, création originale de la LFI pour 2006, rassemble des **actions de portée régionale correspondant à des plans interministériels** dont la mise en œuvre fait appel, de fait, à un financement complexe. Ces actions sont **indépendantes les unes à l'égard des autres**, bien qu'elles puissent avoir en partage des problématiques similaires.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008). Néanmoins, cette inscription initiale avait d'emblée été conçue comme reconductible. De fait, **le présent PLF maintient l'existence du PITE, a priori renouvelé pour trois ans (2009-2011)**, bien que le bilan des deux premiers exercices clos n'ait pas été entièrement convainquant. Pour 2009, toutefois, le périmètre du programme est sensiblement modifié.

1. Un programme aux règles de fonctionnement dérogatoires

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

1°– **L'élaboration du PITE est déconcentrée et interministérielle.** Il revient aux **préfets de région**, après consultation du comité de l'administration en région, de proposer les actions qui composent le programme.

2°– **L'organisation de la responsabilité du PITE est complexe.** Compte tenu de sa dimension interministérielle, le programme relève de la responsabilité politique du **Premier ministre**. Cependant, la gestion du programme a été confiée au **ministère chargé de l'intérieur** (aujourd'hui ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales), au titre de « tête » du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général de ce ministère, actuellement Mme Bernadette Malgorn¹. En outre, la supervision de chacune des actions inscrites dans le programme relève d'un **ministre dit « référent »**, qui est le responsable de la politique publique dont relèvent les objectifs de cette action (*cf. infra*).

¹ Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a auditionné Mme Bernadette Malgorn le 4 novembre 2008.

3°– **Les ressources du PITE proviennent d'autres programmes** du budget général. Les crédits affectés à chaque action retracée par le programme sont en effet retranchés de programmes du budget général où, en l'absence d'inscription de l'action au PITE, ils auraient eu vocation à figurer. A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit précisé ni dans les PAP ni dans les RAP** de la mission « Politique des territoires », comme l'exigerait la bonne information du Parlement. Il ne pense pas que cette précision, assurant une meilleure « traçabilité budgétaire » nuirait à la « visibilité » propre du programme (*cf. infra*).

4°– **Le PITE ne retrace pas les dépenses de personnel afférentes à ses actions.** Les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) nécessaires à l'exécution des actions du PITE restent inscrits dans les programmes « ordinaires ».

5°– **Les crédits du PITE, initialement, n'étaient pas fongibles entre ses actions.** La fongibilité entre actions, cependant, à l'initiative du responsable du programme, a été **pratiquée dès 2007, mais en dépit des règles** fixées dans la charte de gestion du programme (cette devrait être adaptée en conséquence en 2009). En revanche, depuis l'origine, les ressources du programme **sont fongibles dans le périmètre de chaque action** (à chaque action correspond un BOP). Dans le respect de l'enveloppe globale de l'action, les gestionnaires ne sont donc pas tenus par le niveau des montants versés à partir de chaque programme « contributeur » au PITE.

2. L'expérimentation 2006-2008

a) *Le périmètre du programme pour la période 2006-2008*

Actuellement, le PITE est composé de 7 actions¹.

Les actions du PITE

L'action 1, « **Le Rhin et la bande rhénane – Alsace** », vise au développement durable des activités économiques de ce territoire, en améliorant l'efficacité du transport fluvial et en développant « l'intermodalité » entre la voie fluviale et la voie ferrée.

L'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », retrace les crédits destinés au 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. Elle intègre le « Plan d'urgence nitrates » instauré en 2007, pour 5 ans, en faveur de 9 bassins versants.

¹ En LFI pour 2006, huit actions avaient été inscrites dans le PITE mais, à l'initiative de notre ancien collègue Roger Besse, l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » a été supprimée à compter de 2007. Cf. le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.

L'action 3, « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** », correspond aux crédits destinés au financement du plan éponyme, mis en œuvre depuis 1994, et qui est entré depuis 2007 dans une troisième phase de réalisations, après la deuxième phase exécutée sur la période 2000-2006. Il s'agit d'inscrire le territoire en cause, inondable, dans une perspective de développement durable ; d'y préserver la ressource en eau et les espaces naturels ; de mettre en valeur son patrimoine « culturel, touristique et paysager ». Le plan est adossé à un contrat de projets Etat-région (CPER) et à un programme interrégional européen pour la période 2007-2013.

L'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements [PEI] en faveur de la Corse** » retrace les crédits destinés au financement du développement économique de la Corse, 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 convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI, prévu pour une durée totale de 15 ans, est actuellement régi par une seconde convention, signée le 4 mai 2007, visant la période 2007-2013.

L'action 5, « **Filière bois – Auvergne et Limousin** », tend à la promotion d'une gestion durable des forêts de ce territoire auprès de leurs propriétaires, l'accompagnement de la modernisation des entreprises de transformation du bois et la dynamisation de leurs débouchés, ainsi qu'à la valorisation « *environnementale, sociale et touristique* » de la forêt. Elle est articulée avec la convention interrégionale « Massif Central » (CIMAC) et le programme opérationnel européen « Massif Central » (POMAC) pour la période 2007-2013.

L'action 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** », rassemble les crédits destinés à la 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 ; à reconquérir, pour cette région, le label de « parc naturel régional ».

L'action 7, « **Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur** », retrace les crédits destinés au financement des opérations tendant à un meilleur partage des ressources en eau de la rivière Durance, entre ses différents usages (hydroélectricité, irrigation, alimentation industrielle et urbaine, restauration des milieux aquatiques, tourisme, etc.), dans une perspective de développement durable.

En synthèse, ces actions relèvent de **trois problématiques distinctes**, chacune cumulant deux voire trois aspects : des questions sociales ou enjeux économiques de court terme ; la prévention de risques ponctuels pour la population ; la protection de l'environnement et, notamment, la sauvegarde de sites remarquables¹. Par ailleurs, comme l'a noté notre collègue Fabienne Keller², le PITE, dans sa configuration actuelle, s'avère **fortement axé sur la politique de l'eau**, dans la mesure où six de ses sept actions (à l'exclusion de l'action « Filière bois – Auvergne et Limousin ») sont consacrées, en tout ou partie, à ce secteur.

¹ *Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire est ministre « référent » pour les actions « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace », « Plan Loire Grandeur nature – Centre » et « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur ». Le ministre de l'agriculture et de la pêche est ministre « référent » pour les actions « Eau – Agriculture en Bretagne », « Filière bois – Auvergne et Limousin » et « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes ». Enfin, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est ministre « référent » pour l'action « PEI en faveur de la Corse ».*

² *Rapport d'information n° 352 (2006-2007) sur le pilotage de la politique de l'eau.*

b) Un premier bilan mitigé

(1) La « montée en puissance » du programme

(a) Un « pic » d'activité en 2007 (104,8 millions de CP consommés)

Entre 2006 et 2007, en termes de crédits consommés (fonds de concours inclus), l'exécution du PITE a enregistré une **progression de 5 % en AE** (172,9 millions d'euros en 2007, contre 166,7 millions d'euros en 2006), et de **22 % en CP** (104,8 millions d'euros en 2007, contre 82,3 millions d'euros en 2006)¹. Cette augmentation des dépenses, notamment en ce qui concerne les CP, a reflété la « **montée en puissance** » du PITE, à l'occasion de sa deuxième année d'existence.

L'année 2007 aura également constitué un « **pic** » de l'activité du programme, sur trois ans, puisque la LFI pour 2008 a prévu un montant de crédits (fonds de concours inclus) à hauteur de 151,5 millions d'euros en AE et 87,3 millions d'euros en CP, soit dans les deux cas, par rapport aux crédits consommés en 2007, une **baisse de l'ordre de 15 %**.

(b) D'importants fonds de concours (1,1 fois les CP votés en LFI)

Le PITE, en 2007, a bénéficié de fonds de concours à hauteur de 71,3 millions d'euros en AE et 39,3 millions d'euros en CP, contre 14,2 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP en 2006. La progression est donc très marquée : **les fonds de concours, en 2007, par rapport à 2006, ont été cinq fois plus importants en AE et presque dix fois plus en CP**. En 2008, le programme devrait encore recevoir des fonds de concours à un niveau élevé, estimé en LFI à 82,9 millions d'euros en AE et 44,8 millions d'euros en CP.

Ainsi, **pour 2007 et 2008, les fonds de concours représentant 1,5 fois la dotation budgétaire en AE et 1,1 fois la dotation budgétaire en CP votées en LFI**. Outre que cette situation impose la définition de circuits financiers complexes, il convient d'appeler l'attention sur l'importance, en valeur absolue comme en proportion, de cette **forme de « débudgétisation »**.

Les fonds de concours du PITE en 2008

Les fonds de concours associés au PITE pour 2008, selon les prévisions de la LFI, se montent à **82,9 millions d'euros en AE et 44,8 millions d'euros en CP**. Ils se rapportent à trois des actions du programme.

L'action « **Le Rhin et le bande rhénane – Alsace** » devrait bénéficier de **0,98 million d'euros en AE** (soit plus de six fois les AE de l'action), versés par l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF).

¹ Pour le détail de l'exécution du PITE en 2006 et en 2007, voir respectivement le rapport n° 393 (2006-2007), tome II, sur le projet de loi de règlement du budget pour 2006 ; et le rapport n° 433 (2007-2008), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes pour 2007.

L'action « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** » devrait recevoir **9,6 millions d'euros en AE et 14,8 millions d'euros en CP** (soit environ, respectivement, un quart de moins que les AE mais un tiers de plus que les CP de l'action). Un fonds de concours spécifique a en effet été mis en place, en 2006, abondé par la région et les départements concernés, et visant les travaux relatifs au domaine public fluvial.

L'action « **PEI en faveur de la Corse** », enfin, devrait faire l'objet de fonds de concours à hauteur de **72,3 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP** (l'équivalent d'environ six fois les crédits de l'action). Ces fonds proviendraient essentiellement de l'AFITF, à hauteur de 70 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP, le complément étant apporté par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Source : documentation budgétaire

(2) Un recours sensible à la fongibilité des crédits interne à chaque action

Le recours à la fongibilité des crédits au sens « classique » – entre actions –, inopérante pour le PITE en 2006 (cf. *supra*), est restée limitée en 2007, ne concernant au total que 0,8 million d'euros en AE et moins de 1 million d'euros en CP. Au contraire, **la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque action du programme, en 2007, a été significativement exploitée** par les préfets chargés de l'exécution¹. **La gestion a ainsi pu bénéficier d'une réelle souplesse**, afin d'atteindre les objectifs définis comme prioritaires, en adaptant les montants versés par chaque programme « contributeur » au PITE à l'évolution des situations locales.

Sur l'année, l'exercice de la fongibilité interne a concerné **11,2 % des AE et 10,2 % des CP** du programme. Deux actions en ont principalement bénéficié :

- d'une part, l'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** ». Par fongibilité interne, en effet, 6 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP ont été affectés au « **Plan d'urgence nitrates** », instauré au cours de l'exercice, visant à financer la mise en œuvre des engagements pris par la France auprès de la Commission européenne dans le cadre du contentieux dit des « eaux brutes »² ;

- d'autre part, l'action « **PEI en faveur de la Corse** ». Suivant l'avancement réel des opérations, la fongibilité interne a permis de réaffecter 12 millions d'euros en AE, dont 10 millions d'euros au bénéfice d'une **accélération des actions de développement urbain**, et 3,64 millions d'euros en CP.

De ce point de vue, le PITE a fonctionné conformément aux attentes placées dans ce programme particulier.

¹ Le ministère de l'intérieur, au moment de la rédaction du présent rapport, n'était pas encore à même de dresser un bilan de la fongibilité pratiquée au sein du PITE en 2008. Cette faculté, en effet, trouve principalement à être mise en œuvre en fin d'exercice.

² Voir le rapport d'information n° 402 (2007-2008) de notre collègue Fabienne Keller, sur le suivi des procédures d'infraction au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

(3) Un médiocre bilan « stratégique »

(a) Une mesure de la performance déficiente

(i) *L'instabilité de la mesure de la performance*

Programme expérimental, le PITE a également fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une **constante expérimentation de la mesure de ses performances**. Cette instabilité est retracée dans le tableau ci-après ; encore celui-ci ne fait-il pas apparaître les changements de méthode de calcul intervenus pour certains indicateurs. Bien évidemment, cette situation **ne peut guère favoriser la comparaison des résultats, d'un exercice sur l'autre**.

La mesure de la performance du PITE (2006-2008)

Mesure de la performance		
Actions	Objectifs	Indicateurs
1 « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace »	<i>Améliorer l'efficacité et la sécurité du transport fluvial ainsi que l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, en préservant la biodiversité de la bande rhénane</i> — <u>devenu, depuis la LFI 2007</u> : Favoriser l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée	<i>Part du rail dans le pré-acheminement et le post-acheminement des conteneurs sur les plates-formes tri-modales des ports alsaciens</i>
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	<i>Reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne</i>	<i>Indicateur 1 : Pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates</i>
		<i>Indicateur 2 [introduit par la LFI 2008] : Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen</i>
3 « Plan Loire Grandeur nature – Centre »	<i>Réduire les dommages par l'amélioration des mesures de sauvegarde au plus près des populations exposées</i> — <u>devenu, depuis la LFI 2008</u> : Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable [objectif commun avec l'action 7]	<i>Nombre et pourcentage de communes couvertes par un plan communal de sauvegarde (au sens de la loi de modernisation de la sécurité civile) par rapport au nombre total de communes situées en zone inondable</i> — <u>devenu, depuis la LFI 2007</u> : Pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydro-graphique de la Loire du fait d'un projet subventionné
4 « PEI en faveur de la Corse »	<i>Aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et résorber son déficit en équipements et services collectifs</i> — <u>devenu, depuis la LFI 2007</u> : Accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs dans le cadre de l'objectif général fixé par l'article 53, relatif au PEI en faveur de la Corse, de la loi du 22 janvier 2002	<i>Evolution des délais de réalisation des projets [taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'année considérée]</i>

<p>5 « Filière bois – Auvergne et Limousin »</p>	<p><i>Dynamiser la récolte forestière et améliorer la valorisation optimale du bois et de ses coproduits</i></p>	<p><i>Evolution de la valeur ajoutée de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »</i></p> <p>— <u>devenu, depuis la LFI 2007</u> : <i>Evolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »</i></p> <p>Sous-indicateur 1 : <i>Evolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »</i> [sic : identique à l'indicateur]</p> <p>Sous-indicateur 2 [<u>introduit par la LFI 2008</u>] : <i>Evolution des volumes annuels de bois prélevés en exploitation forestière</i></p>
<p>6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »</p>	<p><i>Préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin</i></p>	<p><i>Surface des prairies dans la zone du marais poitevin</i></p>
<p>7 « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur »</p>	<p><i>Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable</i></p> <p>— <u>devenu, depuis la LFI 2008</u> : <i>Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable</i> [objectif commun avec l'action 3]</p>	<p><i>Nombre d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléa significative dans le bassin hydrographique de la Durance ramené au montant des subventions relatives à des projets de prévention des inondations</i></p> <p>— <u>devenu, depuis la LFI 2007</u> : <i>Pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Durance du fait d'un projet subventionné</i></p>

Source : documentation budgétaire

(ii) L'insuffisance de la mesure de la performance

Dès l'examen du PLF pour 2006, notre ancien collègue Roger Besse avait critiqué l'organisation de la mesure de la performance du PITE¹. 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 et/ou incomplets à la fois, et les indicateurs restent lacunaires.**

Des aménagements ont été apportés en 2007 et en 2008, comme le fait apparaître le tableau ci-dessus. Notre ancien collègue Roger Besse, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2007², avait cependant montré que les modifications alors mises en place, sans remédier aux faiblesses initiales du dispositif, engendraient de nouveaux défauts : **la simplification des objectifs a été réalisée par l'appauvrissement de la stratégie de performance ;**

¹ Cf. le rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 18.

² Cf. le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.

certains objectifs sont restés faiblement significatifs ; les indicateurs présentent encore un caractère lacunaire. La réforme de 2008 n'avait pas remis en cause cette appréciation, exception faite de l'enrichissement de la mesure de la performance de l'action « Eau – Agriculture en Bretagne »¹.

Pour s'en tenir ici à un seul exemple, il est critiquable de mesurer la performance de l'action « PEI en faveur de la Corse » à l'aune seule des délais de réalisation des projets. L'indicateur, en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide soit-elle. C'est un indicateur de moyen, non pas de résultat.

(b) Des résultats décevants

En 2006, la plupart des objectifs fixés au PITE n'avaient pas été atteints². Il convient notamment de rappeler que :

- d'une part, seul l'indicateur afférent à l'action « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » avait enregistré un résultat conforme aux prévisions ;

- d'autre part, sur huit indicateurs, dont cinq n'avaient d'ailleurs pas fait l'objet d'une prévision en LFI, deux, parmi des derniers, n'avaient pas non plus été renseignés au stade du projet de loi de règlement du budget.

A cet égard, **l'exécution en 2007 n'a pas donné lieu à tous les progrès souhaitables**³.

D'un côté, **deux indicateurs ont présenté un résultat conforme, et même supérieur, aux prévisions** inscrites en LFI : le taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'exercice, relatif au PEI en faveur de la Corse (72 %, contre une prévision de 35 %) ; et l'évolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois » en Auvergne et Limousin (en hausse de 9 %, contre une prévision de 3,3 %). **Toutefois, la valeur de ces résultats est restée relative** : d'une part, on a signalé ci-dessus le peu d'intérêt d'évaluer le PEI en faveur de la Corse en fonction des délais de réalisation ; d'autre part, l'augmentation du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois », en 2006, avait été trois fois plus importante (28 %).

De l'autre côté, **les autres indicateurs ont présenté des valeurs souvent éloignées des prévisions** de la LFI. Dans le détail :

- la part du rail dans le « pré-acheminement » et le « post-acheminement » des conteneurs sur les plates-formes « tri-modales » des ports alsaciens s'est établie à 7,5 %, contre une prévision de 28 % et un résultat pour 2006 de 12 % ;

¹ Cf. le rapport n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.

² Cf. le rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

³ Cf. le rapport n° 433 (2007-2008), tome II.

- le pourcentage de stations de mesure bretonnes dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates n'a baissé qu'à 21,1 %, contre une prévision de 17 %, même s'il s'est agi d'un progrès par rapport au résultat enregistré en 2006 (23,6 %) ;

- le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Loire s'est établi à 48,2 %, contre une prévision de 53 % (le résultat pour 2006 était de 47,7 %) ;

- le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Durance, quant à lui, s'est établi à 10 %, contre une prévision de 22 % (l'indicateur n'a pas été reconstitué pour 2006).

Enfin, **l'indicateur relatif à la surface des prairies dans la zone du marais poitevin**, seul à avoir enregistré un bon résultat en 2006, **n'était pas renseigné dans le RAP de la mission** « Politique des territoires » annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2007. Ce document justifiait l'absence de chiffrage par la modification, en 2007, des logiciels et procédures de traitement des déclarations afférentes à la politique agricole commune (PAC). Il précisait que l'indicateur pourrait être renseigné en cours d'année 2008, mais **le PAP de la mission annexé au présent PLF ne comporte pas non plus l'information.**

c) Une reconduction du programme justifiée par la souplesse de gestion qu'il autorise, sous réserve d'améliorations

(1) Les avantages de gestion offerts par le PITE

Si la reconduction du PITE en 2009 se justifie, force est d'observer que ce n'est pas du fait des résultats obtenus, lors des deux derniers exercices clos, en termes de performances au sens des PAP et RAP de la mission « Politique des territoires ». Votre rapporteur spécial comprend d'ailleurs mal que le gouvernement, questionné sur cette reconduction en application de l'article 49 de la LOLF, la motive en estimant que « *l'essentiel des actions atteignent ou dépassent leurs objectifs fixés dans les PAP pour 2007* ».

Il est vrai que, dans la même phrase, le gouvernement considère que les actions du PITE ont atteint, « *au-delà* » des prévisions du PAP, « *leurs objectifs politiques* ». La formule entend sans doute désigner les **avantages d'identification et de visibilité que procure, aux actions du PITE, le principe même de leur inscription** dans ce programme.

Le troisième élément invoqué – dans le même cadre – par le gouvernement est également plus convainquant : « *Ces actions ont [...] fait un usage efficace des crédits et de la fongibilité rendue possible par le PITE.* » En effet, **les atouts que présente la fongibilité des crédits interne aux actions du programme, en termes de souplesse de gestion, ont été avérés.**

Le recours important à cette possibilité, en 2007 (*cf. supra*), a favorisé la **rapidité d'exécution** et, notamment, une bonne **coordination des différentes sources de financement** des actions ; le cas échéant, la fongibilité a ainsi permis une meilleure **réactivité des services de l'Etat**, par rapport aux situations d'urgence. En dehors du PITE, en effet, les opérations en cause auraient requis l'intervention de décrets de transfert.

Cette analyse vaut particulièrement pour l'**action « Eau – Agriculture en Bretagne »**. Selon le gouvernement dans la réponse précitée, *« il est ainsi probable que sans le PITE, la France ait été condamnée faute d'avoir pu démontrer la réalité des efforts conjoints de tous les ministères pour rétablir la qualité de l'eau en Bretagne »*.

(2) Des recommandations émises par le CIAP en 2008

C'est en effet sur le fondement de la souplesse de gestion rendue possible par la fongibilité interne aux actions du PITE que le **Comité d'audit des programmes** (CIAP), dans un rapport rendu en mai 2008¹, a estimé que la prorogation du programme après 2008 pouvait se justifier. Le Comité, néanmoins, a formulé une série de **recommandations visant à améliorer le fonctionnement du PITE**. Il convient de noter que la première de ces recommandations tient à la mise en cohérence de la charte de gestion du programme avec la réalité de cette gestion, en ce qui concerne la fongibilité des crédits entre actions (*cf. supra*).

Selon le gouvernement dans l'une de ses réponses au questionnaire établi en application de l'article 49 de la LOLF, la plupart des préconisations du CIAP seront effectivement mises en pratique, au plus tard au premier semestre 2009, à l'exclusion de celles devenues obsolètes à la suite du changement de périmètre du PITE. Votre rapporteur spécial soutient, notamment, toutes les propositions visant à **enrichir et à affiner les PAP et les RAP** de la mission « Politique des territoires », **en particulier quant à la mesure de la performance** du programme. Sur ce plan, le gouvernement a d'ores et déjà indiqué qu'en 2009, le RAP comprendrait une estimation de l'impact des changements de méthode de calcul intervenus pour certains indicateurs de la performance du PITE.

Toutefois, il n'est pas envisagé par le gouvernement de reprendre dans le PAP de la mission « Politique des territoires » des informations contenues dans ceux des missions où sont logés les programmes « contributeurs » au PITE (éléments de contexte et de justification des crédits demandés, notamment). Selon les indications fournies, la mise en œuvre de cette recommandation du CIAP *« risque d'ôter la visibilité propre au programme en ne reprenant que des informations contenues dans les PAP des programmes contributeurs »*. Votre rapporteur spécial ne partage pas cette analyse et estime que **toute amélioration de l'information contenue dans le**

¹ Rapport d'audit n° 2008 R-78-01.

PAP de la mission, y compris la reprise d'éléments figurant dans d'autres documents budgétaires, ne peut que bénéficier à la qualité de l'information dont doit disposer le Parlement.

3. La nouvelle architecture du programme à compter de 2009

a) Une contraction de périmètre à quatre actions au lieu de sept

Dans le présent PLF, par rapport à son état actuel, **le PITE change de format** : au lieu des sept actions dont il se compose aujourd'hui, il ne comportera plus, **en 2009, que quatre actions**. L'opération, en pratique, tient en trois temps.

(1) Quatre actions sont ôtées au PITE

Quatre actions vont quitter le programme ; les crédits correspondant seront donc « rapatriés » au sein des programmes de « droit commun » qui, jusqu'à présent, contribuait au PITE. Il s'agit des actions :

- n° 1, « **Le Rhin et le bande rhénane – Alsace** ». Le bilan des exercices 2006 et 2007 de cette action a fait apparaître une accumulation de retards dans le démarrage des opérations prévues et une sous-consommation des crédits, liés en grande partie à l'**absence de versement de fonds de concours attendus** de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), faute d'accord sur le circuit de versement. Ces difficultés ont privé l'action des leviers permettant de réaliser des projets interministériels. En conséquence, l'enveloppe budgétaire de l'action, réduite, a été affectée dans sa quasi-totalité à la poursuite de projets relatifs au seul volet « transports », dont la nature ne justifiait plus une inscription au PITE ;

- n° 3, « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** », et n° 7, « **Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur** ». La **refonte du ministère chargé de l'écologie** justifie la sortie du PITE de ces actions en 2009. En effet, le redécoupage des programmes confiés au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a conduit à faire de celui-ci le principal financeur des deux actions (à hauteur de 95 % pour l'action « Plan Loire Grandeur Nature » et de 77 % pour l'action « Plan Durance multi-usages »). La coordination interministérielle n'étant plus un enjeu essentiel de la gestion des crédits correspondant, ces actions ont été réintégrées dans un programme « classique » géré par le ministère : il s'agit du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (action 2 ; *cf. supra*) ;

- n° 5, « **Filière bois – Auvergne et Limousin** ». Le ministère de l'agriculture a souhaité mettre fin au traitement budgétaire particulier des deux régions couvertes par cette action, au bénéfice d'une **égalité de traitement avec les autres massifs forestiers**.

(2) Trois actions sont conservées au PITE

Les trois autres actions du PITE actuel resteront inscrites dans le programme ; à leur égard, les règles budgétaires spécifiques de ce programme continueront donc à s'appliquer. Conservant – curieusement – leur numérotation d'origine, ce sont les actions :

- n° 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** » ;
- n° 4, « **PEI en faveur de la Corse** » ;
- n° 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** »¹.

(3) Une nouvelle action est ajoutée au PITE

Le programme va intégrer **une nouvelle action**, affectée du numéro 8. Intitulée « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** », cette action, conforme aux orientations thématiques antérieures du PITE (*cf. supra*), consacre en outre une dimension ultramarine qui, jusqu'à présent, en était absente.

Comme l'expose le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF, le **chlordécone** est un pesticide qui a été utilisé en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon du bananier. Cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages. Les risques liés à cette contamination constituent un enjeu pour la santé publique, l'environnement, l'agriculture et l'économie, plus généralement un enjeu social, comme tel inscrit parmi les priorités du « Plan national santé environnement » (PNSE) adopté par le gouvernement en 2004.

Afin de renforcer les mesures de lutte contre cette contamination, le Gouvernement a mis en place en 2008 un « **Plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** » visant la période **2008-2010**. Les objectifs de ce plan sont de renforcer la surveillance de la santé de la population et la connaissance des problèmes cliniques et environnementaux liés au chlordécone ; de continuer à réduire l'exposition de la population ; de proposer des mesures d'accompagnement en agriculture et d'améliorer la surveillance des sols et des produits des jardins « familiaux ». Un plan de communication ad hoc, en direction de la population antillaise, doit être développée.

L'action correspondante inscrite au sein du PITE pour 2009 participera à la mise en oeuvre de ce plan, en particulier en ce qui concerne la surveillance des jardins « familiaux » et des denrées alimentaires, la

¹ Cf. la présentation de ces actions supra. Le ministre « référent », pour les actions « Eau – Agriculture en Bretagne » et « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes », reste le ministre de l'agriculture et de la pêche, comme celui de l'action « PEI en faveur de la Corse » demeure la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

connaissance de la contamination des sols, le soutien des initiatives professionnelles et l'information (*cf. infra*)¹.

b) Une mesure de la performance quasiment inchangée

La suppression, à compter de 2009, des quatre actions précitées qui figurent actuellement dans le PITE, bien évidemment, entraîne la disparition de la mesure des performances associée au sein du PAP de la mission « Politique des territoires ». Pour le reste, ce dispositif est quasiment reconduit à l'identique par rapport à 2008.

(1) Un regret : l'absence d'améliorations significatives du dispositif associé aux actions subsistant dans le PITE

S'agissant des trois **actions maintenues** dans le programme – qui concernent respectivement l'eau en Bretagne, le PEI en Corse et le marais poitevin –, **la mesure de la performance, dans le présent PLF, se révèle à peu près inchangée, par rapport à l'année dernière.**

La seule différence consiste dans l'**adjonction d'un sous-indicateur pour l'action « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »**. Outre la surface des prairies situées dans la zone, sera désormais mesurée la « *protection des prairies par le biais d'une contractualisation* », en rapportant le nombre d'hectares de prairies contractualisées dans le cadre de mesures agro-environnementales au nombre d'hectares de prairies pouvant faire l'objet d'une contractualisation. Mais c'est là un **indicateur d'activité** plus que de performance.

Plus généralement, **votre rapporteur spécial regrette que la reconduction du PITE dans un nouveau périmètre n'ait pas été l'occasion de la refonte substantielle d'un dispositif de performance dont son prédécesseur avait constamment souligné les défaillances.** Il lui apparaît que la sélection d'un objectif par programme, trop dense ou trop partiel, n'est pas une bonne solution : chaque action justifierait de plusieurs objectifs et de plusieurs indicateurs de performances.

En outre, il observe qu'**aucune des prévisions retenues par la LFI pour 2008 n'a été actualisée** pour le présent PLF.

¹ Le ministre « référent », pour cette nouvelle action, est la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports.

- (2) Une anomalie : l'absence de mesure des performances de la nouvelle action figurant dans le PITE

Le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF, pour l'action « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** » nouvellement insérée dans le PITE, ne fait figurer ni objectif ni indicateur de performance. Il s'agit, au regard des principes de la LOLF, d'une **anomalie**. **Votre rapporteur spécial souhaite la voir corrigée** dans les meilleurs délais.

La performance du PITE prévue pour 2009

Actions	Mesure de la performance	
	Objectifs	Indicateurs
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	<i>Reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne</i>	Indicateur 1 : <i>Pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates</i> Prévision pour 2009 : 14 % ; cible en 2013 : 7 % (Réalisation en 2007 : 21,1 % ; prévision pour 2008 : 15 %)
		Indicateur 2 : <i>Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen</i> Prévision pour 2009 : 100 % ; cible en 2011 : <i>idem</i> (Réalisation en 2007 : 64 % ; prévision pour 2008 : <i>idem</i>)
4 « PEI en faveur de la Corse »	<i>Accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs dans le cadre de l'objectif général fixé par l'article 53, relatif au PEI en faveur de la Corse, de la loi du 22 janvier 2002</i>	<i>Evolution des délais de réalisation des projets</i> [taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'année considérée] Prévision pour 2009 : 50 % ; cible en 2011 : 60 % (Réalisation en 2007 : 72 % [ancien mode de calcul] ; prévision pour 2008 : 35 %)
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	<i>Préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin</i>	<i>Surface des prairies dans la zone du marais poitevin</i>
		Sous-indicateur 1 : <i>Surface des prairies dans la zone du marais poitevin</i> [sic : identique à l'indicateur] Prévision pour 2009 : 34.300 hectares ; cible en 2013 : 42.000 hectares (Réalisation en 2007 : <i>non renseigné</i> ; prévision pour 2008 : 34.050 hectares)
		Sous-indicateur 2 [introduit par le présent PLF] : <i>protection des prairies par le biais d'une contractualisation</i> [taux des hectares de prairies contractualisées] Prévision pour 2009 : 88 % ; cible en 2013 : 95 %

Source : PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF

B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATION DU PROGRAMME EN 2009

1. Des crédits (39,7 millions d'euros en AE et 35,7 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse et à l'eau en Bretagne

Les crédits demandés pour 2009 au titre du PITE s'élèvent à **37,9 millions d'euros en AE** et à **35,7 millions d'euros en CP**. Compte tenu du changement de périmètre du programme, la comparaison avec le montant global des crédits prévu en LFI pour 2008 n'est pas pertinente : elle doit être effectuée au niveau des actions.

Ces crédits sont répartis, entre les quatre actions qui composeront désormais le programme, comme le retrace le tableau ci-dessous. L'action « **PEI en faveur de la Corse** » représente la part la plus importante des AE (**70 %**), l'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** » celle des CP (**47 %**).

Les crédits du PITE pour 2009

Actions	AE (en euros)	Variation par rapport à la LFI pour 2008	Part des AE du programme	CP (en euros)	Variation par rapport à la LFI pour 2008	Part des CP du programme
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	3.106.000	- 89,9 %	7,8 %	16.879.674	0 %	47,2 %
4 « PEI en faveur de la Corse »	28.010.090	+ 137,4 %	70,5 %	12.225.642	+ 139,9 %	34,2 %
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	4.814.813	0 %	12,1 %	2.860.365	0 %	8 %
8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »	3.799.000	-	9,6 %	3.799.000	-	10,6 %
Totaux	39.729.903	-	100 %	35.764.681	-	100 %

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

a) La constance d'un effort soutenu en faveur de l'eau en Bretagne (3 millions d'euros en AE ; 16,9 millions d'euros en CP)

Les crédits de l'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** » sont reconduits à l'identique, par rapport à la LFI pour 2008, en ce qui concerne les CP (16,9 millions d'euros). La **forte diminution du volume d'AE** observée

(3,1 millions d'euros, contre 30,6 millions d'euros pour 2008, soit - 90 %) s'explique par l'évolution de la mise en œuvre du « **Plan d'urgence nitrates** ». Instauré en 2007 pour 5 ans, les engagements importants liés à ce plan ont en effet été effectués lors de ses deux premières années d'exécution ; il s'agit à présent de les couvrir par des CP.

L'action, en 2009, sera ainsi orientée vers :

1°- la **poursuite du « Plan nitrates », concernant les 9 bassins versants faisant l'objet du contentieux européen** sur la qualité des « eaux brutes » en Bretagne¹. Les engagements pris par la France comprennent, d'une part, une intensification du contrôle du respect des dispositions réglementaires et, d'autre part, des **mesures visant à réduire l'usage de tout fertilisant azoté**, de l'ordre de 30 %. A cet effet, les agriculteurs seront soutenus : les engagements de réduction de la fertilisation feront l'objet d'une « **indemnité compensatrice de contraintes environnementales** » (ICCE), en raison des baisses attendues de rendement et de la perte d'exploitation subséquente. Les arrêts d'activité ou réductions volontaires de cheptels seront en outre encouragés. Par ailleurs, **quatre captages doivent être suspendus d'exploitation**, faute de pouvoir réaliser les objectifs de qualité dans des délais compatibles avec les exigences communautaires. Enfin, les travaux lancés en 2007 pour assurer différemment l'alimentation en eau des populations (interconnexions de réseaux, nouvelles ressources en eau) doivent se terminer en 2009 ;

2°- la mise en place de mesures permettant d'atteindre les **objectifs fixés par la directive cadre européenne sur l'eau pour l'ensemble des bassins versants** de la région. Il s'agit en pratique d'inciter les agriculteurs et les autres acteurs locaux à **supprimer les atteintes à l'environnement**. Dans le cadre de programmes de bassins versants conçus en application du contrat de projet Etat-région pour la période 2007-2013, les mesures prévues visent à encourager le développement de mesures agro-environnementales ainsi que des opérations de recherche expérimentation pour la modification des systèmes de production agricole.

b) Des crédits plus que doublés au bénéfice des investissements en Corse (28 millions d'euros en AE ; 12,2 millions d'euros en CP)

L'action « **PEI en faveur de la Corse** » bénéficie, dans le présent PLF, d'une majoration très importante de ses crédits, dont le montant demandé pour 2009 correspond à **2,4 fois les prévisions de la LFI pour 2008** (28 millions d'euros en AE et 12,2 millions d'euros en CP, contre 11,8 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP pour 2008 ; ces crédits proviennent de 14 programmes « contributeurs » du budget général). Ce niveau de crédits budgétaires doit cependant être apprécié en regard des

¹ Cf. le rapport d'information précité n° 402 (2007-2008) de notre collègue Fabienne Keller.

fonds de concours associés à l'action, dont le niveau, par rapport à 2008, sera en 2009 en **baisse sensible** en ce qui concerne les **AE** (*cf. infra*).

Dans la continuité des exercices précédents, en mettant en œuvre la convention de 2007, l'action visera à :

- mettre à niveau les **réseaux et équipements collectifs** (couverture en haut débit et téléphonie mobile, approvisionnement en eau, assainissement, lutte contre les inondations), pour 1,7 millions d'euros en AE et 4,4 millions d'euros en CP ;

- renforcer les **infrastructures de mise en valeur du territoire** insulaire (aéroports, abattoirs, groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété), pour 6,9 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP ;

- résorber le déficit en **services collectifs** de la Corse (enseignements secondaire et supérieur, formation professionnelle, relations du travail, culture et patrimoine), pour 19,3 millions d'euros en AE et 5,7 millions d'euros en CP.

c) Des moyens stables pour le marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE ; 2,8 millions d'euros en CP)

Un **même montant de crédits qu'en LFI pour 2008** est demandé par le présent PLF au titre de l'action « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** » (4,8 millions d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP). Poursuivant la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en 2002, l'action visera à :

- améliorer la gestion de la **ressource en eau** (création de réserve de substitution, notamment), pour 0,5 million d'euros en AE) ;

- favoriser une **agriculture** conforme aux enjeux environnementaux du marais (« reconquête » des surfaces en prairies permanentes au moyen d'aides à la reconversion agricole et d'acquisitions foncières ; mesures agro-environnementales, notamment sous la forme d'indemnités compensatrices à une agriculture extensive respectueuse des milieux herbagers), pour 3,4 millions d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP ;

- préserver les **milieux naturels** (mise en œuvre du document d'objectifs du site « Natura 2000 » du marais poitevin ; mesures de gestion des milieux sensibles, notamment un suivi de l'impact des niveaux d'eau), pour 0,6 million d'euros en CP et 0,8 million d'euros en AE ;

- 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, en particulier), pour 0,2 million d'euros en AE et 0,4 million d'euros en CP.

d) *3,8 millions d'euros en AE et en CP pour le « Plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe*

L'action « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** », pour sa première année d'existence dans le PITE, est dotée par le présent PLF de **3,8 millions d'euros en AE comme en CP**.

Ces crédits doivent principalement servir à mettre en œuvre le **programme « Jardins familiaux »**, pour **2,4 millions d'euros en AE et CP**. Le dispositif tend à répondre au problème de l'autoconsommation de produits cultivés dans les jardins contaminés. Il s'agit d'identifier les populations exposées, de modifier les comportements alimentaires (information et conseils), de fournir aux populations les plus précaires des ressources alimentaires et des solutions foncières ; en outre, de mener une recherche sur les pratiques culturelles et les modes de préparation des aliments.

Pour le reste, les crédits demandés pour 2009 au titre de cette action doivent permettre (en AE et CP) :

- d'une part, de renforcer la **surveillance des denrées alimentaires**, consommés ou mises sur le marché, pour 0,9 million d'euros, et de soutenir des **initiatives professionnelles** pour la « traçabilité » des produits et l'information du consommateur, pour 70.000 euros ;

- d'autre part, d'équiper des **laboratoires** et de financer les analyses des pesticides par le laboratoire de la DGCCRF, pour 0,1 million d'euros, et de financer une **étude, par le CHU** de Fort-de-France, sur les conséquences sanitaires de la contamination au chlordécone, pour 21.000 euros ;

- parallèlement, d'élaborer un **outil cartographique** de connaissance de la contamination des sols, pour 0,1 million d'euros ;

- enfin, d'organiser des **consultations publiques** sur les différentes actions du plan (appui de l'Etat aux autorités locales), pour 60.000 euro.

2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur de la Corse (40 millions d'euros)

Au bénéfice du PITE, **35 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP** sont attendus, pour 2009, au titre de fonds de concours – soit **l'équivalent de 88 % des AE et 1,1 fois les CP** demandés pour le programme par le présent PLF. Ce niveau important de fonds de concours s'inscrit dans la continuité des exercices antérieurs, et justifie des mêmes observations quant à l'ampleur de la « débudgétisation » ainsi réalisée (*cf. supra*).

En pratique, **l'intégralité de ces fonds 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)**. Ils représentent l'ensemble des crédits subventionnant les investissements routiers, ferroviaires et portuaires découlant du PEI.

On notera que ces fonds de concours, en AE, diminuent de plus de la moitié par rapport aux prévisions, en la matière, de la LFI pour 2008 (72,3 millions d'euros). Cette évolution est destinée à permettre la **couverture en CP des engagements antérieurs**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, **en seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté deux modifications concernant les crédits de la mission « Politique des territoire ».

D'une part, les crédits de la mission ont été **abondés de 140.000 euros à titre non reconductible**.

D'autre part, au titre de « **gage** » **des mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi**, les crédits de la mission ont été **minorés de 2,43 millions d'euros**, presque intégralement imputés sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 13 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a ensuite procédé à l'examen du rapport spécial de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la mission « Politique des territoires ».

M. François Marc, rapporteur spécial, a rappelé que cette mission interministérielle avait été réduite à deux programmes en 2008. Par le volume de ses crédits (386,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 374,8 millions d'euros en crédits de paiement), elle constituait la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance. Néanmoins, il a souligné sa place centrale dans la politique de l'aménagement du territoire.

Le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » doit représenter, pour 2009, 346,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 339 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits visent à financer des dispositifs très divers, dont les contrats de projets Etat-régions, la prime d'aménagement du territoire, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale.

M. François Marc, rapporteur spécial, a rappelé qu'en 2007 et en 2008 un important effort de couverture, en crédits de paiement des engagements antérieurs, avait été entrepris. L'endettement du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) avait diminué en conséquence. A l'inverse, il a noté que le niveau des autorisations d'engagement du programme, en 2009, doit être supérieur à celui des crédits de paiement. La programmation de la mission pour les années 2010 et 2011, cependant, tend à rétablir, selon lui, un « rapport vertueux » entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, de nature à éviter les tensions de financement.

Par ailleurs, il a signalé qu'une trentaine de dépenses fiscales se trouvent rattachées au programme, pour un montant total de 910 millions d'euros. En la matière, il a déploré une tendance au « saupoudrage », ainsi que l'absence d'une mesure des performances.

Concernant le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), dont il a rappelé la nature expérimentale et dérogatoire, il a précisé que les performances, en 2006 et 2007, étaient souvent restées en-deçà des objectifs fixés. Toutefois, il a reconnu au PITE une réelle souplesse de gestion, les préfets pouvant mobiliser en un seul budget les contributions de plusieurs ministères. Il a également souligné que le PITE conférait une forte visibilité budgétaire et politique aux actions qu'il retraçait. A ce titre, il a cité l'exemple du plan « nitrates » destiné à restaurer la qualité de l'eau en Bretagne, mis en œuvre dans le contexte d'un risque important, pour la France, d'être condamnée dans le cadre d'un contentieux communautaire.

Pour 2009, ce programme est réduit à quatre actions, concernant respectivement l'eau en Bretagne, les investissements en Corse, l'écologie du marais poitevin et la présence de chlordécone dans les sols de la Guadeloupe et la Martinique, cette dernière action étant nouvelle. Il a précisé que la majorité des crédits demandés (soit au total 39,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,7 millions d'euros en crédits de paiement) devait bénéficier aux actions « Eau-Agriculture en Bretagne » et « Plan exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse ». En outre, cette dernière action devait être abondée par des fonds de concours, à hauteur de 40 millions d'euros, versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Enfin, il a exposé les lacunes de la mesure des performances du programme, et a préconisé une amélioration rapide de ce dispositif.

Un débat s'est alors engagé.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a estimé que l'évaluation des diverses politiques d'aménagement du territoire retracées par la mission restait insuffisante. En particulier, il a cité les pôles de compétitivité, dont il a souhaité qu'ils bénéficient davantage, à l'avenir, aux petites et moyennes entreprises, et les pôles d'excellence rurale, pour lesquels il a proposé que soit mise en place une fongibilité des crédits entre projets. Par ailleurs, il a fait part de sa préoccupation quant à la situation économique des zones de revitalisation rurale (ZRR).

M. François Marc, rapporteur spécial, a précisé que les pôles d'excellence rurale avaient été conçus, en priorité, au bénéfice de projets menés en ZRR. Il a indiqué que, s'il était encore trop tôt pour évaluer les résultats de ce dispositif, un premier bilan était cependant en cours, mené conjointement par la DIACT et un cabinet d'étude extérieur. S'agissant des pôles de compétitivité, il a rappelé que la reconduction du financement de l'Etat pour la période 2009-2011 avait été décidée sur la base d'une évaluation positive, réalisée en juin 2008 par un cabinet d'audit. Pour le reste, il a reconnu qu'un important travail d'évaluation s'imposait dans le domaine de l'aménagement du territoire en général.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur la pertinence du niveau des crédits prévus, au sein de la mission, en faveur du plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Politique des territoires ».

Réunie à nouveau le **jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé son vote.**