

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

## 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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

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

ANNEXE N° 18

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

*Rapporteur spécial : M. Roger BESSE*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499**

**Sénat : 98 (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

Pages

|   |          |
|---|----------|
| <b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b> | <b>7</b> |
|---|----------|

**PREMIÈRE PARTIE :  
PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION  
« POLITIQUE DES TERRITOIRES »**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE COMPOSÉE DE SIX PROGRAMMES .....</b>   | <b>11</b> |
| 1. <i>L'architecture de la mission</i> .....                                | 11        |
| 2. <i>La répartition des crédits demandés pour la mission en 2006</i> ..... | 11        |
| <b>B. LES GRANDS ENJEUX FINANCIERS DE LA MISSION POUR 2006.....</b>         | <b>13</b> |
| 1. <i>En termes de plafonds d'emplois</i> .....                             | 13        |
| 2. <i>En termes de crédits budgétaires</i> .....                            | 13        |
| 3. <i>En termes de fonds de concours</i> .....                              | 14        |
| 4. <i>En termes de dépenses fiscales</i> .....                              | 15        |
| <b>C. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA MISSION POUR 2006.....</b>             | <b>16</b> |
| 1. <i>L'urbanisme</i> .....   | 16        |
| 2. <i>L'aménagement du territoire</i> .....                                 | 22        |
| 3. <i>Le tourisme</i> .....   | 31        |

**SECONDE PARTIE :  
PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. LE PROGRAMME 222 « STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT » .....</b>                 | <b>35</b> |
| <b>A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....</b>  | <b>35</b> |
| <b>B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006.....</b>                                       | <b>36</b> |
| 1. <i>Les plafonds d'emplois</i> .....   | 36        |
| 2. <i>Les crédits budgétaires</i> .....  | 38        |
| 3. <i>Les fonds de concours</i> .....  | 39        |
| <b>C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE MAL ÉTABLIE .....</b>                               | <b>39</b> |
| <b>II. LE PROGRAMME 113 « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE<br/>PUBLIQUE ».....</b> | <b>41</b> |
| <b>A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....</b>  | <b>41</b> |
| <b>B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006.....</b>                                       | <b>42</b> |
| 1. <i>Les plafonds d'emplois</i> .....   | 42        |
| 2. <i>Les crédits budgétaires</i> .....  | 43        |
| 3. <i>Les fonds de concours</i> .....  | 44        |
| 4. <i>Les dépenses fiscales</i> .....  | 44        |
| <b>C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....</b>                                | <b>45</b> |

|   |    |
|---|----|
| <b>III. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »</b> ..... | 47 |
| A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....  | 47 |
| B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006.....   | 48 |
| C. UNE MESURE SATISFAISANTE DE LA PERFORMANCE .....                               | 49 |
| <b>IV. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »</b> .....                                    | 51 |
| A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....  | 51 |
| B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006.....   | 52 |
| 1. <i>Les plafonds d'emplois</i> .....  | 52 |
| 2. <i>Les crédits budgétaires</i> .....   | 52 |
| 3. <i>Les fonds de concours</i> .....   | 54 |
| 4. <i>Les dépenses fiscales</i> .....   | 54 |
| C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....                                  | 55 |
| <b>V. LE PROGRAMME 112 « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....                    | 57 |
| A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....  | 57 |
| B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006.....   | 58 |
| 1. <i>Les plafonds d'emplois</i> .....  | 58 |
| 2. <i>Les crédits budgétaires</i> .....   | 59 |
| 3. <i>Les fonds de concours</i> .....   | 62 |
| 4. <i>Les dépenses fiscales</i> .....   | 62 |
| C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....                                  | 63 |
| <b>VI. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »</b> .....       | 67 |
| A. UN PROGRAMME « INTERMINISTÉRIEL » COMPOSÉ DE HUIT ACTIONS .....                | 67 |
| B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006.....   | 69 |
| 1. <i>Les crédits budgétaires</i> .....   | 69 |
| 2. <i>Les fonds de concours</i> .....   | 70 |
| C. UNE MESURE INSUFFISANTE DE LA PERFORMANCE.....                                 | 70 |
| 1. <i>La faible pertinence des objectifs</i> .....                                | 71 |
| 2. <i>Le caractère lacunaire des indicateurs</i> .....                            | 72 |

|   |    |
|---|----|
| <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....  | 73 |
| <b>LES TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....   | 77 |
| A. EXAMEN DE LA MISSION.....  | 77 |
| B. AUDITION DE MM. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE<br>L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, BRICE<br>HORTEFEUX, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES,<br>ET CHRISTIAN ESTROSI, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT DU<br>TERRITOIRE ..... | 88 |



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

*Votre rapporteur spécial, dans un premier temps, s'est attaché à présenter dans son ensemble la mission « Politiques des territoires », qui associe le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer d'une part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire d'autre part.*

*Pour 2006, cette **mission interministérielle**, composée de six programmes, représente :*

- **864,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement** (soit 0,25 % des autorisations d'engagement du budget général de l'Etat) ;*
- **701,8 millions d'euros de crédits de paiement** (soit 0,21 % des crédits de paiement du budget général de l'Etat) ;*
- **1.549 emplois en équivalent temps plein travaillé** (soit 0,06 % des plafonds d'emplois inscrits au budget général de l'Etat pour 2006).*

*Par ailleurs, au titre de la mission, sont prévus en 2006 :*

- **28,7 millions d'euros de fonds de concours en autorisations d'engagement ;***
- **33,8 millions d'euros de fonds de concours en crédits de paiement ;***
- **plus de 2,625 milliards d'euros de dépenses fiscales**, représentant l'équivalent de 3,75 fois les crédits de paiement de la mission.*

*La mission « Politique des territoires » retrace notamment trois grandes politiques sectorielles :*

*1.- la **politique de l'urbanisme**, organisée autour de trois grands axes : d'une part, le soutien des pôles de développement d'intérêt national (patrimoine foncier de l'Etat, villes nouvelles, grandes opérations d'urbanisme) ; d'autre part, le soutien aux politiques urbanistiques locales (élaboration des schémas de cohérence territoriale, volet foncier des contrats de plan Etat-régions, établissements publics fonciers) ; enfin, le soutien aux organismes et réseaux professionnels du secteur (dont les agences de l'urbanisme) ;*

*2.- le **cœur de la politique de l'aménagement du territoire**, dans une triple perspective : le développement de l'attractivité des territoires (pôles de compétitivité, prime d'aménagement du territoire, agence française pour les investissements internationaux et agences régionales de développement économique, contrats de site) ; le renforcement de la solidarité entre les territoires (contrats de plan Etat-régions, actions diverses en faveur du développement territorial) ; le soutien apporté aux grands projets interministériels d'aménagement ainsi qu'à la politique des massifs. A cet égard, **vo**tre rapporteur spécial salue l'impulsion forte donnée à l'aménagement du territoire par la mise en place des pôles de compétitivité. Il tient, cependant, à exprimer son inquiétude quant à l'effet de décalage aggravé qui risque de s'ensuivre, entre les territoires labellisés et ceux, économiquement fragiles, qui ne pourront l'être, en particulier en milieu rural ;*

*3.- la politique du tourisme, dans ses trois composantes : la promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire (l'action du GIE Maison de la France notamment) ; le soutien à l'économie du tourisme (dont les expertises menées par le GIP ODIT France) ; le développement de l'accès aux vacances (notamment des personnes handicapées, des jeunes en difficulté et des personnes démunies)*

*Votre rapporteur spécial, dans un second temps, a analysé l'un après l'autre les six programmes qui constituent la présente mission, d'un triple point de vue :*

*1°- en ce qui concerne l'organisation des programmes.*

*Sur ce plan, quatre des six programmes de la mission appellent des observations.*

*Il s'agit, d'une part, du **programme 222, « Stratégie en matière d'équipement »**. Compte tenu, notamment, de la complexité du périmètre de ce programme, il est envisagé de **transférer, en 2007, l'ensemble de ses crédits dans le programme 217 « Conduite des politiques d'équipement »** de la mission « Transports ». Votre rapporteur spécial estime que l'opération, en effet, **contribuerait à une meilleure lisibilité budgétaire.***

*Il s'agit, d'autre part, du **programme 159, « Information géographique et cartographique »**. Dans la mesure où ce programme s'appuie sur un opérateur unique, l'Institut géographique national (IGN), il a été placé sous la responsabilité du directeur général de cet institut. Afin d'éviter la position ambiguë qui en résulte pour celui-ci, et pour restituer aux services du ministère chargé de l'équipement la responsabilité du programme, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement transférant dans le programme 159 les crédits relatifs à l'information géographique et cartographique dudit ministère (60.800 euros), inscrits dans le programme 222 « Stratégie en matière d'équipement »**. Votre rapporteur spécial approuve cette initiative.*

*Il s'agit encore du **programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE)**, dont la cohérence n'est pas certaine. Sans doute, ce programme présente des spécificités, qui font d'ailleurs de lui une sorte de programme « interministériel », chacune des actions qui le compose étant proposée par les préfets de région, et ses ressources budgétaires se trouvant en fait retranchées des programmes où elles auraient eu vocation à apparaître. Toutefois, **le rattachement pour 2006 dans le PITE, sous la forme de l'action 8 de ce programme, de l'« accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », paraît discutable** à votre rapporteur spécial, dans la mesure où il existe, au sein de la mission « Solidarité et intégration », un programme spécifiquement dédiée à l'« accueil des étrangers et intégration ».*

*Enfin, et dans une moindre mesure, il s'agit du **programme 112, « Aménagement du territoire », dont l'action 3, « Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels », ne présente pas une cohérence très claire** aux yeux de votre rapporteur spécial. En particulier, la distinction entre les grands projets interministériels et les actions du PITE précité n'apparaît pas avec évidence.*

2°- **en ce qui concerne les crédits demandés pour 2006**, votre rapporteur spécial relève que, globalement, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005 :

- les crédits de paiement du **programme 222, « Stratégie en matière d'équipement »** (99,47 millions d'euros), sont **en hausse de 5,92 %**. La hausse profite principalement à l'action 2 du programme, « Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement » ;

- les crédits de paiement du **programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »** (92,35 millions d'euros), apparaissent en hausse de 17,97 %. Toutefois, cette hausse est essentiellement due à l'augmentation des crédits de l'action 6, « Soutien au programme » et résulte du **changement de périmètre de certains postes budgétaires** et du « rebasage » de certaines dépenses ;

- les crédits de paiement du **programme 159, « Information géographique et cartographique »** (75 millions d'euros), sont **en baisse de 1,92 %**. Cette baisse s'inscrit dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens passée entre l'Etat et l'IGN ;

- les crédits de paiement du **programme 223 « Tourisme »** (78,29 millions d'euros) se caractérisent par leur **stabilité** (ils n'enregistrent qu'une baisse de 0,3 %). Votre rapporteur spécial souligne, cependant, la **nécessité de faire face à la récente dégradation du solde touristique de la France** (- 14,5 % en 2003 ; - 15,7 % en 2004) ;

- les crédits de paiement du **programme 112 « Aménagement du territoire »** (275,5 millions d'euros), dont votre rapporteur spécial déplore que **le PAP ne détaille pas la ventilation par dispositif retracé au sein de chaque action**, connaissent une **hausse de 3,56 %**. Cette hausse, toutefois, résultant de l'augmentation des crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, masque un **recul sensible des crédits affectés à la prime d'aménagement du territoire** (- 17,78 % en crédits de paiement) et des **mesures d'assistance technique** relevant de l'action 2 du programme, « Développement territorial et solidarité » (- 18,37 %).

Pour mémoire ici, il est rappelé que le PITE représente 81,17 millions d'euros, en crédits de paiement, pour 2006.

3°- **quant à la mesure de la performance des programmes.**

A cet égard, votre rapporteur spécial estime qu'**aucun des programmes qui composent la mission « Politique des territoires », à l'exception du programme 159, « Information géographique et cartographique », ne donne entièrement satisfaction.**

Les mesures de la performance des programmes s'avèrent généralement, au moins, **perfectibles – les objectifs et indicateurs associés au PITE singulièrement.**

Certaines de ces mesures, en outre, sont mal établies faute que tous les indicateurs prévus aient été renseignés pour le présent projet de loi de finances (outre le PITE, c'est notamment le cas des programmes 222, « Stratégie en matière d'équipement », et 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »).

*Aussi, votre rapporteur spécial souhaite vivement que la stratégie de performance des programmes en cause soit améliorée pour les prochains projets de loi de finances.*

*Sous réserve de ces observations, votre rapporteur spécial vous propose l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires ».*

*L'article 49 de la LOLF fixe au 10 octobre la date limite de réponse aux questionnaires budgétaires.*

*A cette date, le pourcentage de réponses reçues était de 60 %.*

## **PREMIÈRE PARTIE :**

### **PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »**

#### ***A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE COMPOSÉE DE SIX PROGRAMMES***

##### **1. L'architecture de la mission**

La mission « Politique des territoires » comprend **6 programmes** et constitue **une mission interministérielle**. Elle associe deux ministères :

- d'une part, **le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM)**, pour 4 programmes :

- le programme 222, « Stratégie en matière d'équipement », composé de 7 actions ;

- le programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », composé de 6 actions ;

- le programme 159, « Information géographique et cartographique », composé de 2 actions ;

- le programme 223, « Tourisme », composé de 4 actions ;

- d'autre part, **le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT)**, pour 2 programmes :

- le programme 112, « Aménagement du territoire », composé de 4 actions ;

- le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat », composé de 8 actions, dont la gestion a été confiée au MIAT par le Premier ministre.

##### **2. La répartition des crédits demandés pour la mission en 2006**

Le tableau suivant indique, pour chacun des programmes composant la mission, le montant des crédits budgétaires demandés pour 2006, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), et celui du plafond d'emplois autorisé correspondant, en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

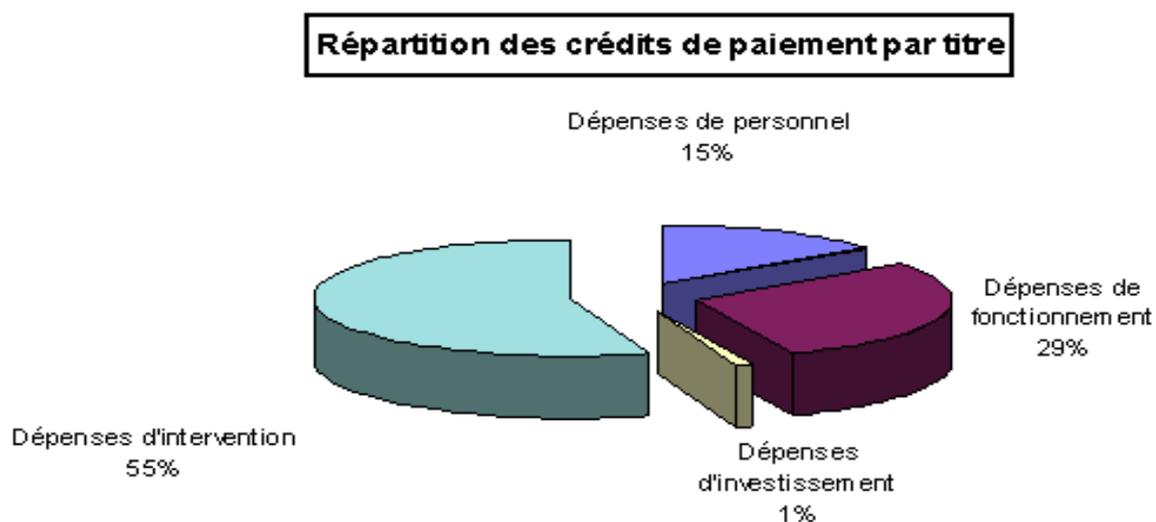
**Les crédits pour 2006 des programmes de la mission  
« Politiques des territoires »**

*(en euros)*

| Programmes  | AE          | CP          | Part des CP de la mission | ETPT  | Part des ETPT de la mission |
|---|-------------|-------------|---------------------------|-------|-----------------------------|
| 222 Stratégie en matière d'équipement             | 99.463.772  | 99.473.772  | 14,17 %                   | 847   | 54,68 %                     |
| 113 Aménagement, urbanisme et ingénierie publique | 93.452.786  | 92.357.000  | 13,16 %                   | 259   | 16,72 %                     |
| 159 Information géographique et cartographique    | 75.000.000  | 75.000.000  | 10,68 %                   | 0     | 0 %                         |
| 223 Tourisme                                      | 79.788.000  | 78.298.000  | 11,16 %                   | 326   | 21,05 %                     |
| 112 Aménagement du territoire                     | 382.013.650 | 275.507.650 | 39,26 %                   | 117   | 7,55 %                      |
| 162 Interventions territoriales de l'Etat         | 134.827.560 | 81.174.280  | 11,56 %                   | 0     | 0 %                         |
| Totaux  | 864.545.768 | 701.810.702 | 100 %                     | 1.549 | 100 %                       |

*Source : présent projet de loi de finances*

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits de la mission sont repris sous les titres 2 (Dépenses de personnel), 3 (Dépenses de fonctionnement), 5 (Dépenses d'investissement) et 6 (Dépenses d'intervention), comme le graphique suivant le représente :



*Source : présent projet de loi de finances*

## **B. LES GRANDS ENJEUX FINANCIERS DE LA MISSION POUR 2006**

Au plan d'ensemble de la mission, votre rapporteur spécial souhaite mettre en relief les enjeux financiers suivants.

### **1. En termes de plafonds d'emplois**

La mission « Politique des territoires », pour 2006, représente **1.549 emplois** en ETPT. Ces emplois sont répartis entre les programmes de la mission comme indiqué dans le tableau ci-dessus (cf. A). Ils sont par ailleurs répartis comme suit entre les deux ministères concernés :

**- 1.432 ETPT pour le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, soit 1,53 % du plafond global d'emplois du MTETM (93.215 ETPT) :**

- 847 ETPT au titre du programme 222, « Stratégie en matière d'équipement » ;

- 259 ETPT au titre du programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ;

- 326 ETPT au titre du programme 223, « Tourisme » ;

**- 117 ETPT pour le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire** (au titre du programme 112, « Aménagement du territoire »), soit **0,06 % du plafond global d'emplois de ce ministère** (185.984 ETPT).

Les ETPT de la mission « Politique des territoires » représentent **0,06 % de l'ensemble des plafonds d'emplois inscrits au budget général de l'Etat pour 2006** (2.338.584 ETPT).

### **2. En termes de crédits budgétaires**

La mission « Politique des territoires », pour 2006, représente :

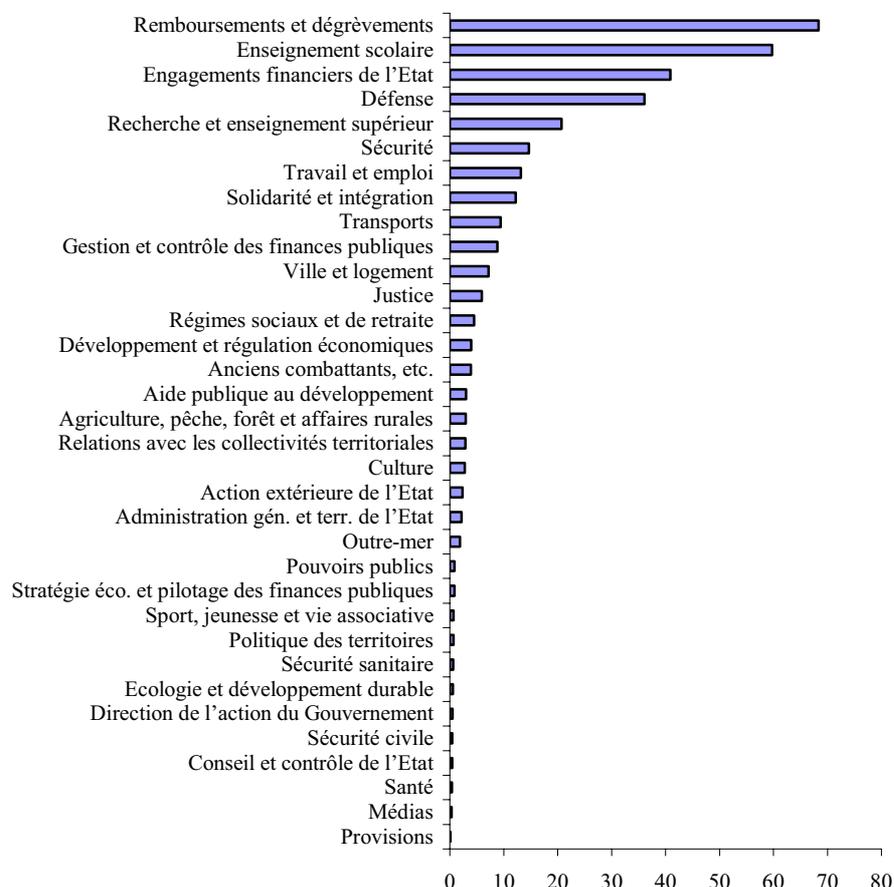
**- 864,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit **0,25 %** du total des AE des missions du budget général de l'Etat (343,26 milliards d'euros demandés) ;

**- 701,8 millions d'euros de crédits de paiement**, soit **0,21 % du total des CP des missions du budget général de l'Etat** (334,46 milliards d'euros demandés).

Ces crédits sont répartis entre les programmes de la mission comme indiqué dans le tableau ci-dessus (cf. A). Ils font de la mission « Politique des territoires », en volume, **une « petite » mission du budget général de l'Etat**, comme le représente le graphique suivant :

### Les crédits de paiement des missions du budget général dans le projet de loi de finances pour 2006

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2006

### 3. En termes de fonds de concours

Pour 2006, au titre de la mission « Politiques des territoires », sont attendus :

- près de **28,7 millions d'euros de fonds de concours en autorisation d'engagement**, soit l'équivalent de 3,32 % des AE de la mission ;
- **33,8 millions d'euros de fonds de concours en crédits de paiement**, soit l'équivalent de 4,82 % des CP de la mission.

Les fonds de concours (FC) de la mission « Politique des territoires » représentent **0,84 % des FC attendus au bénéfice des CP du budget général** de l'Etat en 2006 (environ 4 milliards d'euros). Ils sont répartis entre les programmes de la mission comme l'indique le tableau ci-après.

**Les fonds de concours attendus pour 2006  
au titre de la mission « Politiques des territoires »**

*(en euros)*

| Programmes   | FC en AE          | Equivalent en AE | FC en CP          | Equivalent en CP |
|--|-------------------|------------------|-------------------|------------------|
| 222 <b>Stratégie en matière d'équipement</b>             | 1.230.000         | 1,24 %           | 1.230.000         | 1,24 %           |
| 113 <b>Aménagement, urbanisme et ingénierie publique</b> | 11.245.000        | 12,03 %          | 26.480.000        | 28,67 %          |
| 159 <b>Information géographique et cartographique</b>    | 0                 | 0 %              | 0                 | 0 %              |
| 223 <b>Tourisme</b>                                      | 1.670.000         | 2,09 %           | 1.670.000         | 2,13 %           |
| 112 <b>Aménagement du territoire</b>                     | 350.000           | 0,09 %           | 350.000           | 0,13 %           |
| 162 <b>Interventions territoriales de l'Etat</b>         | 14.200.000        | 10,53 %          | 4.100.000         | 5,05 %           |
| <b>Totaux pour la mission</b>                            | <b>28.695.000</b> | <b>3,32 %</b>    | <b>33.830.000</b> | <b>4,82 %</b>    |

*Source : présent projet de loi de finances*

**Votre rapporteur spécial se félicite de l'inscription du montant des fonds de concours au présent projet de loi de finances, information qui améliore la visibilité de la mission. Toutefois, pour l'avenir, il souhaite que soit également précisée l'origine de ces fonds.**

#### **4. En termes de dépenses fiscales**

Pour 2006, **plus de 2,625 milliards d'euros de dépenses fiscales** sont estimés contribuer aux finalités poursuivies par les programmes de la mission « Politique des territoires », soit l'équivalent de **3,75 fois les crédits de paiement demandés** au titre de cette mission. Ces dépenses sont :

- s'agissant du **programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »**, une seule catégorie de dépenses fiscales, à titre principal, mais pour une somme présentée comme « *non chiffrable* » ;
- s'agissant du **programme 223, « Tourisme »**, 8 catégories de dépenses fiscales, dont 6 à titre principal, représentant au total **1,746 milliard d'euros** ;
- s'agissant du **programme 112, « Aménagement du territoire »**, 24 catégories de dépenses fiscales, dont 20 à titre principal, représentant au total **plus de 879 millions d'euros** (montant auquel il faut ajouter celui de 4 catégories de dépenses fiscales dont le coût est estimé à moins de 0,5 million d'euros, et celui de 4 catégories de dépenses fiscales présentées comme « *non chiffrables* »)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il convient de noter qu'aucune dépense fiscale n'est associée aux programmes 222 « Stratégie en matière d'équipement », 159 « Information géographique et cartographique », et 162 « Interventions territoriales de l'Etat ».

## **C. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA MISSION POUR 2006**

Au plan d'ensemble de la mission, votre rapporteur spécial souhaite mettre en relief les orientations suivantes, qui touchent aux politiques respectivement conduites en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, et de tourisme.

### **1. L'urbanisme**

L'action 1, « Urbanisme, planification et aménagement », du programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », programme par ailleurs composé de cinq autres actions (cf. *infra*), permet le financement des trois grands axes de la politique menée l'Etat, en 2006, en matière d'urbanisme : d'une part, le soutien des pôles de développement d'intérêt national ; d'autre part, le soutien aux politiques urbanistiques locales ; enfin, le soutien aux organismes et réseaux professionnels du secteur.

#### *a) Le soutien des pôles de développement d'intérêt national*

Ce soutien concerne :

##### (1) Le patrimoine foncier de l'Etat

L'Etat, en vue de satisfaire les besoins d'urbanisation des villes nouvelles et d'autres secteurs jugés prioritaires, s'est porté acquéreur de terrains, au moyen du budget de l'urbanisme ou d'anciens comptes d'affectation spéciale (notamment le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France [FARIF], clôturé en 2000). Ce patrimoine, aujourd'hui, représente près de 5.600 hectares en Ile-de-France, où il est géré, pour le compte de l'Etat, par l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) ; hors de l'Ile-de-France, il représente environ 6.000 hectares, sa gestion étant assurée par les directions départementales de l'équipement (DDE) ou par des établissements publics.

Pour 2006, **4 millions d'euros** de crédits de paiement, soit une baisse de 39,2 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005, permettront d'assurer l'entretien de ces terrains, et d'acquitter l'ensemble des taxes et des impôts auxquels ils sont assujettis. Ces crédits incluent les honoraires et les frais de gestion dus par l'Etat à l'AFTRP. Par ailleurs, il doit être procédé à quelques acquisitions dans les villes nouvelles ou des espaces couverts par des zones d'aménagement différé (ZAD), financées au moyen de recettes de cession de terrains acquis antérieurement.

En effet, **dans les grandes agglomérations et en Ile-de-France, où le marché immobilier est particulièrement tendu, le gouvernement a décidé de faire concourir les terrains publics à l'accroissement de l'offre foncière.** En 2004, un délégué ministériel à l'action foncière a été nommé, chargé de coordonner l'ensemble des actions nécessaires à la mobilisation et à

la mise sur le marché des terrains de l'Etat disponibles, affectés aux services de l'équipement ou aux organismes publics relevant de la tutelle du ministère, notamment Réseau ferré de France (RFF), la SNCF, la RATP et l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP). La mobilisation, d'ici à 2007, de 130 hectares, permettant de réaliser 5.000 logements, a été fixé comme objectif ; l'extension de cette action hors de l'Ile-de-France et aux autres ministères est en cours<sup>1</sup>. Votre rapporteur spécial se félicite de cette initiative, qui devrait permettre de mieux répondre à la très forte demande de logements, notamment en Ile-de-France ; il sera attentif aux réalisations effectives.

## (2) Les villes nouvelles

Opérations d'intérêt national instaurées dans les années 1970, les villes nouvelles sont désormais **engagées, pour cinq s'entre elles, dans un processus d'évolution vers le droit commun** des ensembles urbains (Cergy-Pontoise, Evry, L'Isle-d'Abeau, Rives de l'Etang de Berre, Saint-Quentin-en-Yvelines) ; seules Marne-la-Vallée et Sénart devraient conserver plus longtemps leur statut spécifique. Ces dernières villes, en effet, engendrent en moyenne plus de 2.750 logements nouveaux par an, nécessitant des investissements lourds en infrastructures et superstructures d'accompagnement, dont le financement, assuré en grande partie par les collectivités supports, pèse sur leurs équilibres budgétaires.

En matière d'investissement, l'aide de l'Etat aux villes nouvelles prend la forme d'**acquisitions de terrains** et, surtout, d'**aménagements des voiries primaires**. Ces dépenses, retracées par le programme 113, devraient représenter, en 2006, 5,935 millions d'euros en autorisations d'engagement et **4,625 millions d'euros** en crédits de paiement, complétés par le produit, estimé à 6 millions d'euros, des cessions de terrains acquis au moyen de l'ancien FARIF, précité. L'Etat et la région Ile-de-France cofinancent à parité, dans le cadre du contrat de plan Etat-région (CPER) 2000-2006, l'aménagement des voiries primaires ; la participation de la région Ile-de-France est rattachée au programme 113 au titre de fonds de concours.

---

<sup>1</sup> Ces opérations, s'agissant du MTETM, ont vocation à être retracées par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », créé par l'article 32 du présent projet de loi de finances et dont notre collègue Paul Girod est le rapporteur spécial.

(3) Les grandes opérations d'urbanisme

Les « grandes opérations d'urbanisme » désignent de grands projets de développement urbain, essentiellement la restructuration de quartiers en difficultés ou délaissés par les anciennes industries. Les contributions de l'Etat en ce domaine, régies par des protocoles conclus avec les collectivités locales concernées, prennent la forme de subventions aux établissements publics d'aménagement créés pour mener à bien ces opérations.

Concrètement, trois projets sont financés à ce titre en 2006 :

- **Plaine de France**, qui concerne plus de 300 km<sup>2</sup> des portes de Paris à Roissy et vise à promouvoir le développement économique et la mixité sociale d'un territoire dévalorisé, notamment en raison de l'insuffisante réutilisation des friches industrielles et des coupures linéaires liées aux infrastructures de transport. En 2006, la subvention de l'Etat devrait s'élever à 933.000 euros en autorisations d'engagement et à **1,73 million d'euros en crédits de paiement**.

- **Euroméditerranée**, opération d'aménagement urbain du centre de Marseille, destinée à promouvoir le rayonnement et la compétitivité de la métropole dans la Méditerranée, et à conduire une politique de renouvellement urbain sur un périmètre très dense, marqué par de profondes difficultés sociales. Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a approuvé le lancement d'une troisième phase d'Euroméditerranée (2007-2012), d'un coût prévisionnel de 110 millions d'euros, cofinancé avec les collectivités locales. En 2006, la subvention de l'Etat devrait être de 4,725 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **4,525 millions d'euros en crédits de paiement**.

- **Saint-Etienne**, projet d'urbanisme visant à contrer la perte d'activité et d'attractivité de cette agglomération, décidé par le CIADT du 14 septembre 2004, et qui portera sur l'amélioration de la qualité de l'habitat et de la qualité urbaine (aménagement d'espaces publics, démolition de 5.000 logements en 15 ans), le développement économique, et le renforcement du positionnement culturel de la ville. Une première phase, sur la période 2006-2010, nécessite un financement public de 120 millions d'euros, dont 50 % par l'Etat ; en 2006, une première dotation de **200.000 euros** sera versée à l'établissement qui sera créé afin de financer les études préliminaires du projet. L'Etat contribuera, en outre, à une première tranche d'investissements, à hauteur de **2 millions d'euros**.

*b) Le soutien aux politiques locales d'urbanisme*

L'aide apportée en 2006 aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs politiques foncières, de planification et d'aménagement urbain est destinée à la mise en œuvre de la **convention foncière Etat/région Ile-de-France**, aux engagements pris dans le cadre des **contrats de développement de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Cergy-Pontoise**, à la **contractualisation avec les régions hors Ile-de-France** au titre du volet foncier des CPER, enfin au soutien apporté – suivant le dispositif créé par la loi « urbanisme et habitat<sup>1</sup> » et applicable du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2007 – pour l'**élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT)**.

En 2006, ce volet de la politique urbanistique de l'Etat devrait bénéficier, au total, de 34,582 millions d'euros, montant décomposé en une dotation de **11,582 millions d'euros en autorisations d'engagement** inscrite dans le programme 113 et en une prévision de recettes estimées à 23 millions d'euros, issues d'un prélèvement opéré par l'Etat sur la trésorerie des établissements publics d'aménagement de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines, actuellement en liquidation. Le projet annuel de performance (PAP) du programme 113 précise que l'essentiel de la dotation budgétaire (près de **9,3 millions d'euros de crédits de paiement**) viendra en couverture d'engagements antérieurs, seuls 15 % devant être destinés au financement des engagements prévus en 2006.

(1) Le soutien à l'élaboration des SCOT

La hausse de la dotation de soutien aux politiques locales d'urbanisme par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005 (de 69 % pour les autorisations d'engagements et de 24,5 % pour les crédits de paiement) est essentiellement due à la **montée en puissance du financement de l'aide à l'élaboration des SCOT** : 215 de des schémas se trouvent en cours de procédure ; 4 millions d'euros en AE et **2,5 millions d'euros en CP** sont prévus à cet effet.

(2) Le volet foncier des contrats de plan Etat-régions

La quatrième génération de CPER, **pour 19 régions**, comprend un volet relatif à l'urbanisme, qui finance des interventions relatives au foncier, des études et des moyens d'ingénierie (dont les agences de l'urbanisme, cf. ci-après, *c*), ainsi que des interventions spécifiques aux villes nouvelles d'Ile-de-France (cf. ci-après également, *c*). Sur la période 2000-2006, ce volet représente 234,09 millions d'euros, soit 231,97 millions d'euros au titre des CPER au sens strict et 2,12 millions d'euros au titre d'autres programmes contractualisés (dont les conventions de massifs). **La région Ile-de-France représente, à elle seule, 62 % des crédits (107,5 millions d'euros).**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003.

(3) Les établissements publics fonciers

Le PAP du programme 113 mentionne que **2 millions d'euros sont prévus pour financer l'aide au démarrage de nouveaux établissements publics fonciers (EPF<sup>1</sup>)** locaux, destinés à permettre l'accélération de la construction de logements. Cependant, en vue d'éviter de renforcer la complexité des structures intervenant dans le domaine foncier, où sont déjà compétents les services déconcentrés de l'équipement, les agences d'urbanisme (cf. ci-après, c) et les communautés d'agglomérations, **l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing au nom de la commission des finances, le 8 novembre 2005, a adopté un amendement tendant à supprimer ces crédits.**

**Votre rapporteur spécial souscrit à cette mesure.** Aussi, dans l'hypothèse où l'amendement précité ne serait pas maintenu au terme de la première lecture du présent projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, il proposerait à votre commission des finances de rétablir la suppression des crédits correspondants.

*c) Le soutien aux organismes et réseaux professionnels*

Le soutien apporté concerne ici :

(1) Les agences de l'urbanisme

Au nombre de 44 actuellement, les agences de l'urbanisme ont pour mission de faciliter une meilleure prise en compte de la complexité des problèmes des agglomérations et des phénomènes urbains. Elles mènent une activité de diagnostic et d'observation, de conduite de réflexion avec les différents acteurs concernés (Etat, collectivités territoriales, chambres consulaires notamment), de proposition de politiques d'aménagement et de développement et de conception des outils pour les mettre en œuvre.

---

<sup>1</sup> Conformément aux articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme, les EPF « sont compétents pour réaliser, pour leur compte ou, avec leur accord, pour le compte de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un autre établissement public, ou faire réaliser [...] les acquisitions foncières et les opérations immobilières et foncières de nature à faciliter l'aménagement ultérieur des terrains. Ces acquisitions et opérations sont réalisées dans le cadre de programmes pluriannuels adoptés par le conseil d'administration de ces établissements qui, tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat, déterminent les objectifs d'acquisitions destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux. » *Le financement de ces opérations peut être assuré par le prélèvement d'une taxe spéciale d'équipement (TSE), arrêtée chaque année par l'EPF, et dont le plafond est fixé, par l'article 1607 bis du code général des impôts (dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales), à 20 euros par habitant du périmètre couvert par l'établissement. Cette taxe est prélevée sur les redevables des taxes foncières sur les propriétés bâties ou non bâties, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ; son plafond est fixé à 20 euros par habitant du périmètre couvert par l'établissement. On compte actuellement 5 EPF d'Etat (créés par décret à l'initiative de celui-ci) et 6 EPF locaux (créés par arrêté préfectoral à l'initiative des collectivités territoriales).*

Le CIADT du 9 juillet 2001 a confirmé l'engagement de l'Etat dans la **création, pour la période 2000-2006, d'une quinzaine d'agences d'urbanisme** dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants ou dans celles qui présentent des enjeux particuliers.

Les agences bénéficient d'une subvention de l'Etat, calculée à partir d'un barème, actualisé annuellement, qui prend en compte le nombre de communes adhérentes, directement ou par le biais des établissements publics de coopération intercommunale. En 2006, cette subvention devrait s'élever à **10,34 millions d'euros**, contre 9,62 millions d'euros inscrits en loi de finances pour 2005, soit une augmentation de 7,5 %, justifiée par la création d'agences nouvelles (à Nice et à Amiens en 2005, à Caen et à Béthune et 2006).

(2) Les associations représentatives

Afin d'aider la structuration des réseaux professionnels intervenant dans les secteurs de l'urbanisme et de l'aménagement, et d'accroître la qualification de leurs membres, l'Etat soutient chaque année le fonctionnement de **six associations représentatives des principales professions concernées**. La dotation prévue pour 2006 s'élève, au total, à **160.000 euros**.

(3) Les architectes et paysagistes conseils

On dénombre actuellement 103 architectes conseils et 99 paysagistes conseils, professionnels exerçant à titre libéral et qui, placés auprès des DDE ou des directions d'administration centrale, peuvent porter un jugement autorisé sur les projets d'architecture ou d'urbanisme les plus importants ou les plus complexes, notamment de renouvellement urbain, et sur la prise en compte du paysage dans les projets d'aménagement. Dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'équipement, une circulaire redéfinissant le rôle et les missions des architectes et des paysagistes conseils est en cours d'élaboration et devrait paraître en 2006. Par ailleurs, un recrutement devrait être organisé pour disposer d'un vivier suffisant de professionnels.

En 2006, **900.000 euros** devraient être inscrits dans le programme 113 afin de financer les **frais de déplacements et autres indemnités** de ces experts, soit une augmentation de 0,4 % par rapport à 2005. **Les crédits de vacation afférents, toutefois, se trouvent retracés dans le programme 217, « Conduite et pilotage des politiques d'équipement », de la mission « Transports<sup>1</sup> ».** Votre rapporteur spécial regrette cette complexité de répartition.

---

<sup>1</sup> Les rapporteurs spéciaux de la mission « Transports » sont nos collègues Alain Lambert, Jean-Pierre Masseret, Gérard Miquel et Yvon Collin.

## 2. L'aménagement du territoire

### a) Une politique beaucoup plus vaste que la mission

A l'instar du budget, auquel il succède, de l'aménagement du territoire dans la nomenclature issue de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, **le programme 112 « Aménagement du territoire » ne retrace pas – loin s'en faut – toute la politique d'aménagement du territoire conduite par l'Etat**, qui se trouve naturellement au carrefour de nombreuses politiques publiques.

Cette politique, en application de l'article 132 de la loi de finances pour 1992 (loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991) fait l'objet d'un « jaune » budgétaire, annexé au présent projet de loi de finances. Ce document révèle qu'en 2006, en plus des crédits inscrits au programme 112 (275,5 millions demandés en CP), près de 4,35 milliards d'euros (en CP) bénéficieront à l'aménagement du territoire, demandés au titres d'autres programmes<sup>1</sup> ; soit un **effort budgétaire total, en ce domaine, de près de 5,23 milliards d'euros** (en CP).

**Les crédits du programme 112 ne représentent que 5,25 %** environ de cet effort, et **ceux de la mission « Politique des territoires » 6,5 %** environ (compte tenu des contributions à l'aménagement du territoire du programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » [soit 53,13 millions d'euros], et du programme 223, « Tourisme » [soit 13 millions d'euros]). Encore faut-il y adjoindre plus de **8,55 milliards d'euros attendus au titre des fonds européens**.

### b) La participation de la mission à l'aménagement du territoire

Le **programme 112**, composé de quatre actions (cf. *infra*), vise prioritairement à développer, pour 2006, d'une part, l'attractivité des territoires et, d'autre part, la solidarité entre les territoires. Il retrace également des crédits consacrés à de grands projets interministériels d'aménagement, et la politique des massifs.

---

<sup>1</sup> Ces programmes relèvent des ministères : de l'agriculture et de la pêche ; de la défense ; de l'écologie et du développement durable ; de l'économie, des finances et de l'industrie ; de l'éducation nationale ; de la justice ; de l'outre-mer ; du sport, de la jeunesse et de la vie associative ; des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (dont les programmes 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », et 223, « Tourisme », regroupés dans la présente mission) ; du travail et de l'emploi ; de la santé et des solidarités ; de la ville et du logement.

(1) Le développement de l'attractivité des territoires

En ce qui concerne l'objectif d'attractivité des territoires, cinq dispositifs majeurs sont financés par le programme 112 (dans le cadre de son **action 1**) :

(a) Les pôles de compétitivité

La création des pôles de compétitivité, annoncée lors du CIADT du 14 septembre 2004, a été concrétisée par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (**CIACT**, nouvelle forme du CIADT) **du 14 octobre 2005. Le gouvernement a validé 55 des 66 projets de pôles de compétitivité.** Ces pôles de compétitivité sont repartis sur l'ensemble du territoire national et concernent des secteurs industriels variés. Les premiers contrats de pôles devraient être signés d'ici la fin de l'année 2005 et bénéficier dès le début de l'année 2006 des financements prévus.

Le financement des pôles de compétitivité, prévu lors du CIADT du 14 septembre 2004 et précisé lors du CIACT du 14 octobre 2005, sur 3 ans, est retracé dans le tableau suivant :

**Le financement des pôles de compétitivité**

*(en millions d'euros)*

| <b>Sur trois ans</b>                 | <b>Animation</b> | <b>Intervention</b> | <b>Total</b>   |
|--------------------------------------|------------------|---------------------|----------------|
| Etat                                 | 33               | 364,5               | 397,5          |
| Organismes et agences                | 3                | Au moins 800        | au moins 800   |
| Total                                | 36               | au moins 1.164      | au moins 1.200 |
| Exonération et allègement de charges |                  | 300                 | 1.500          |

Source : DATAR

Il convient de préciser que les projets non retenus, ne répondant pas aux critères des pôles de compétitivités, seront orientés vers d'autres dispositifs de soutien aux réseaux d'entreprises : pôles d'excellence, notamment ruraux ; systèmes productifs locaux ; actions collectives des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), etc. Par ailleurs, les préfets ont été chargés d'identifier les projets de qualité qui pourraient apparaître dans les mois à venir et, le cas échéant, d'aider à l'émergence de futurs pôles de compétitivité qui seront labellisés en CIACT.

**Votre rapporteur spécial salue l'impulsion forte donnée à la politique d'aménagement du territoire par la mise en place des pôles de compétitivité. Il tient cependant à exprimer son inquiétude quant à l'effet de décalage aggravé qui risque de s'ensuivre, entre les territoires labellisés et ceux, économiquement fragiles, qui ne pourront l'être, en particulier en milieu rural.**

(b) La prime d'aménagement du territoire

La prime d'aménagement du territoire (PAT), créée en 1982, 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, à des entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont les opérations peuvent entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Le zonage actuel a fait l'objet d'une approbation officielle le 1<sup>er</sup> mars 2000 et doit s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2006.

En 2006, la PAT devrait bénéficier de 38 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 20,83 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005, et de **32 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 17,78 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005**. Cette dotation en baisse a été calculée en **tenant compte de la programmation moyenne des deux dernières années et de l'exécution effective des crédits**.

Le bilan de la prime d'aménagement du territoire est rappelé dans le tableau suivant.

**Bilan de la prime d'aménagement du territoire**

| <b>Bilan d'activité</b>                                  | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005<br/>(sur 7 mois)</b> |
|--|-------------|-------------|------------------------------|
| <b>Gestion des dossiers</b>                              |             |             |                              |
| Dossiers présentés                                       | 154         | 125         | 54                           |
| Dossiers primés  | 123         | 94          | 41                           |
| Taux de rejet  | 20 %        | 25 %        | 24 %                         |
| <b>Bilan de la PAT</b>                                   |             |             |                              |
| PAT accordées ( <i>en millions d'euros</i> )             | 69,503      | 53,124      | 21,551                       |
| Emplois aidés  | 11.067      | 9.107       | 3.737                        |
| Investissements ( <i>en millions d'euros</i> )           | 2,311       | 1,062       | 615                          |
| <b>Nature du programme en % du nombre de dossiers</b>    |             |             |                              |
| Création   | 46 %        | 54 %        | 41 %                         |
| Extension  | 54 %        | 46 %        | 59 %                         |
| <b>Investissements étrangers</b>                         |             |             |                              |
| Nombre de projets primés                                 | 42          | 36          | 19                           |
| en % du total  | 27 %        | 29 %        | 35 %                         |
| Emplois primés   | 3.265       | 3.411       | 2.114                        |
| PAT accordées ( <i>en millions d'euros</i> )             | 18,477      | 19,762      | 10,840                       |
| Investissements ( <i>en millions d'euros</i> )           | 425         | 451         | 413                          |
| <b>Secteur d'activité en % du nombre de dossiers</b>     |             |             |                              |
| Industriel   | 49 %        | 38 %        | 59 %                         |
| Agroalimentaire  | 14 %        | 17 %        | 7 %                          |
| Tertiaire  | 27 %        | 24 %        | 15 %                         |
| R&D  | 11 %        | 20 %        | 20 %                         |
| <b>Montant moyen de PAT par emploi (<i>en euros</i>)</b> |             |             |                              |
| Agroalimentaire  | 5.125       | 4.718       | 4.643                        |
| Industriel   | 7.813       | 7.664       | 5.220                        |
| R&D  | 7.646       | 9.652       | 10.457                       |
| Tertiaire  | 3.594       | 3.048       | 3.878                        |
| Tous secteurs confondus :                                | 6.280       | 5.833       | 5.767                        |
| <b>Pour les investissements industriels</b>              |             |             |                              |
| Investissement moyen par emploi                          | 342.044.    | 160.692.    | 150.894.                     |
| Montant moyen PAT / montant investissements              | 2,3 %       | 4,8 %       | 3,5 %                        |

Source : DATAR

Le tableau suivant retrace la localisation régionale des emplois créés grâce à la prime d'aménagement du territoire :

**Localisation des emplois créés grâce à la PAT**

(en nombre d'emplois)

| <b>Région</b>              | <b>2004</b>  | <b>2005</b><br><i>(sur 7 mois)</i> |
|----------------------------|--------------|------------------------------------|
| Nord-Pas-de-Calais         | 1.962        | 820                                |
| Provence-Alpes-Côte-d'Azur | 842          | 80                                 |
| Rhône-Alpes                | 762          | 162                                |
| Basse-Normandie            | 660          | 330                                |
| Bretagne                   | 642          | 188                                |
| Auvergne                   | 522          | -                                  |
| Centre                     | 441          | 58                                 |
| Aquitaine                  | 424          | 36                                 |
| Poitou-Charentes           | 375          | 60                                 |
| Haute-Normandie            | 345          | 200                                |
| Midi-Pyrénées              | 338          | 565                                |
| Bourgogne                  | 323          | 150                                |
| Picardie                   | 301          | 233                                |
| Pays de la Loire           | 300          | 137                                |
| Lorraine                   | 228          | 360                                |
| Franche-Comté              | 223          | -                                  |
| Alsace                     | 165          | -                                  |
| Limousin                   | 150          | 181                                |
| Languedoc-Roussillon       | 54           | 177                                |
| Champagne-Ardenne          | 50           | -                                  |
| <b>Total</b>               | <b>9.107</b> | <b>3.737</b>                       |

Source : DATAR

La PAT, aide d'Etat à finalité régionale, étant soumise à **la réglementation communautaire**, devrait prochainement faire l'objet d'une réforme. Au plan communautaire, en effet, les aides à l'investissement des entreprises (dont la PAT) sont actuellement délimitées par deux zonages approuvés par la Commission :

- d'une part, les régions en retard de développement (dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire régionale), qui correspondent pour la France aux quatre départements d'outre-mer ;

- d'autre part, les zones en difficulté, qui coïncident en France avec les zones couvertes par la PAT pour les projets industriels.

En avril 2004, la Commission européenne a proposé de ne maintenir que le premier de ces zonages, supprimant de fait la possibilité d'allouer des aides publiques à l'investissement des grandes entreprises en France métropolitaine. Elle a infléchi sa position le 15 juillet 2005 dans son projet de

lignes directrices sur les aides à finalités régionales, en proposant notamment de maintenir le zonage des zones en difficulté, mais en le réduisant de moitié par rapport à la situation actuelle. En juillet 2004 et en mars 2005, les autorités françaises avaient fait part de leur opposition aux projets de la Commission à cet égard ; elles ont réitéré leur position le 15 septembre 2005, lors de la seconde réunion consultative des Etats-membres. **La Commission devrait adopter en fin d'année 2005 ses lignes directrices définitives** sur les aides publiques à l'investissement des entreprises, arrêtant les règles applicables sur la période 2007-2013.

(c) Les agences pour le développement économique

*(i) L'agence française pour les investissements internationaux*

L'agence française pour les investissements internationaux (AFII), créée par l'article 144 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (NRE) afin d'offrir un interlocuteur unique aux investisseurs internationaux, constitue un établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la double tutelle du ministère chargé de l'économie et des finances et du ministère chargé de l'aménagement du territoire. Cet établissement a pour missions la détection et le traitement des projets, la promotion de l'offre nationale, l'analyse du marché de l'investissement international. Il devrait être doté de **7,5 millions d'euros** en 2006.

Par ailleurs, il convient de noter que l'AFII, en 2005, dispose de 131 agents : 52 en France et 79 dans ses bureaux à l'étranger (15 bureaux en Europe, 6 en Amérique du Nord et 10 en Asie). Les locaux parisiens de l'agence, en 2006, doivent être transférés et rapprochés de ceux d'Ubi France (agence française pour le développement international des entreprises) : ce déménagement permettra de mettre un terme au coût excessif du loyer qu'elle devait acquitter jusqu'alors.

*(ii) Les agences régionales de développement économique*

Le réseau des agences régionales de développement économique est composé des 9 anciens commissariats au développement économique de la DATAR, auxquels s'ajoutent 3 agences cofinancées par la DATAR depuis 2001. Il s'agit de structures partenariales rassemblant l'Etat, les collectivités locales, les entreprises et les autres acteurs économiques, plateformes d'échanges constituant les correspondants régionaux de l'AFII. Elles remplissent trois missions : l'ingénierie et la valorisation de l'offre territoriale ; la coordination des actions de promotion et de prospection et l'ingénierie financière ; le traitement des projets. Ces agences, qui emploient 220 personnes en 2005, devraient bénéficier, en 2006, de **6,8 millions d'euros**.

**Le budget des agences de développement en 2005**

(en millions d'euros)

| Dénomination  | Abréviation      | Subvention accordée | Budget général |
|---|------------------|---------------------|----------------|
| Entreprises Territoires & Développement   | ETD              | 1.200.000           | 2,96           |
| Association pour le développement industriel et économique du Massif-Central et du Centre | ADIMAC           | 1.307.000           | 2,18           |
| Agence Pour Le Développement Des Investissements Extérieurs En Lorraine                   | ADIELOR          | 700.000             | 1,97           |
| Languedoc-Roussillon Prospection  | LRP              | 500.000             | 1,27           |
| Normandie Développement   | N.D.             | 850.000             | 1,98           |
| Nord France Experts   | NFX              | 990.000             | 3,16           |
| Association pour le développement Industriel de l'ouest Atlantique                        | OUEST ATLANTIQUE | 940.000             | 4,72           |
| Comité de pilotage de l'industrie de l'île de la Réunion                                  | CPI              | 100.000             | 0,98           |
| Midi-Pyrénées Expansion   | MPE              | 220.000             | 3,52           |
| Agence Aquitaine de développement industriel  | 2 ADI            | 120.000             | 1,42           |

Source : DATAR

(d) Les contrats de site

Mis en place, à partir du CIADT du 26 mai 2003, dans le prolongement des actions de revitalisation économique instaurées par l'article 118 de la loi de modernisation sociale<sup>1</sup>, les contrats de site s'adressent aux territoires rencontrant un sinistre économique majeur, entraînant des conséquences de grande ampleur sur l'emploi local. Conçus pour une durée de trois ans, ces contrats permettent de susciter des actions collectives visant à soutenir la création d'emplois, à faciliter les projets de développement des entreprises locales, à dynamiser la création d'entreprises, et à diversifier le tissu économique. La DATAR s'est vue confier un rôle important dans la mise en place de ce dispositif, dont elle assure la coordination et le suivi.

Cette politique a bénéficié de 16 millions d'euros en 2005 et devrait être dotée de **14,6 millions d'euros en 2006**. Il convient de relever que le CIADT du 14 octobre 2005 a confirmé le soutien financier qui sera apporté, dans ce cadre, à trois bassins en restructuration : Laval, Saint-Omer et Romans.

<sup>1</sup> Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002.

(2) Le développement de la solidarité entre les territoires

En ce qui concerne l'objectif de solidarité entre les territoires, le programme 112 est essentiellement alimenté (dans le cadre de son **action 2**, représentant pour 2006 226,773 millions d'euros en AE et **153,767 millions d'euros en CP**) par le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire** (FNADT), auquel votre rapporteur spécial a consacré un rapport d'information en 2003<sup>1</sup>.

On rappelle que le FNADT, créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, est composé de deux sections :

- la **section générale** comprend les subventions aux commissariats industriels, aux associations, au Fonds d'aide à la délocalisation (FAD) des salariés, à l'auto-développement de la montagne, à l'assistance technique aux programmes européens et aux engagements pris par le gouvernement en CIADT (CIACT) ;

- la **section locale** est elle-même subdivisée :

- la **partie contractualisée** permet de soutenir, exclusivement, les territoires dont les opérations sont inscrites dans les contrats de plan et intégrées dans des projets de territoire partagés par divers acteurs locaux, 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 territoires présentant 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 des services publics locaux.

(a) Les contrats de plan Etat-régions

La quatrième génération des CPER, qui couvre la période 2000-2006, représente un engagement financier de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Union européenne de 50,17 milliards d'euros au total, soit une augmentation de 52,6 % par rapport à la précédente génération. L'engagement de l'Etat représente 17,51 milliards d'euros.

Pour 2006, la demande de crédits à ce titre est de **150,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 113 millions d'euros en crédits de paiement**.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 17 (2003-2004)

Il convient de rappeler que le gouvernement souhaitant faire évoluer les CPER au sein du nouvel équilibre des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, le Premier ministre, courant 2004, a demandé à un certain nombre d'instances de formuler des avis (délégations à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>1</sup>, Conseil économique et social, associations des régions, des départements, des maires et des communautés de France...). La **réforme des CPER**, en vue d'une cinquième génération, est en préparation sur cette base.

(b) Les actions en faveur du développement territorial.

Il s'agit de<sup>2</sup> :

- **la couverture du territoire en téléphonie mobile et en haut débit** : 1,29 % de la population n'avait pas accès à la première en 2004, 0,9 % estimé en 2005 ; une prévision de réduction de ce chiffre à 0,4 % en 2006 est avancée, pour une **cible de couverture totale du territoire en 2007**. En ce qui concerne les liaisons haut débit, 10,6 % de la population n'y avaient pas accès en 2004, 8 % estimés en 2005 ; une prévision de réduction de cette part à 4 % est donnée pour 2006 et, comme pour la téléphonie mobile, une cible de couverture totale du territoire fixée pour 2007. **Votre rapporteur spécial espère que ces objectifs seront atteints dans les délais prévus.**

- **la politique des pays**, financée par le volet territorial des CPER ;

- **les associations subventionnées par la DATAR** (58 associations en 2005, pour un montant total de 9,6 millions d'euros) ;

- **l'assistance technique aux projets européens**, pour laquelle **4 millions d'euros** sont prévus en 2006.

(3) Les grands projets interministériels d'aménagement du territoire

L'**action 3** du programme 112 finance<sup>3</sup>, notamment, la réalisation des engagements de l'Etat relatifs à certains **grands projets interministériels** : le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, le programme Saône-Rhin, le plan d'aménagement du littoral languedocien, etc. Certaines actions du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » (cf. *infra*) sont également à prendre en compte à cet égard. L'action 3 du programme 112 retrace également la **politique des massifs** (conventions interrégionales de massifs, actions en faveur de l'auto-développement de la montagne).

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 1836 (XII<sup>e</sup> législature) de nos collègues députés Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay, et le rapport d'information n° 418 (2003-2004) de notre collègue François Gerbaud.

<sup>2</sup> Ainsi qu'il sera signalé *infra*, le PAP du programme 112 est lacunaire sur la ventilation de crédits de chaque action en 2006.

<sup>3</sup> Cf. note précédente.

### 3. Le tourisme

**Le programme 223, « Tourisme »**, composé de 4 actions (cf. infra), retrace la politique menée par le ministère délégué au tourisme. Celle-ci est articulée autour de trois axes principaux : la promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire ; le soutien à l'économie du tourisme ; le développement de l'accès aux vacances.

#### *a) La promotion de l'image touristique de la France*

Depuis 2001, on assiste à une **baisse du solde touristique de la France**, que le contexte international ne suffit plus à expliquer (baisse de 14,5 % en 2003, de 15,7 % en 2004). En 2004, pour la première fois depuis 15 ans, le tourisme n'a plus été le premier poste excédentaire de la balance des biens et des services, conséquence de la progression des dépenses des Français à l'étranger. La même année, malgré le retour des clientèles lointaines à fort pouvoir d'achat, essentiellement américaine (+ 6,4 %) et japonaise (+ 6,8 %), la fréquentation étrangère est restée stable, sous l'effet d'un nouveau **recul du nombre des touristes européens** (- 1,5 %). Cette rétractation de la plus grande part (80 %) de la clientèle touristique étrangère du pays est d'autant plus inquiétante qu'elle touche les marchés britannique, allemand et néerlandais, lesquels, globalement, en constituent 54 %, et contribuent à une répartition des activités touristiques sur l'ensemble du territoire (tandis que les clientèles lointaines se concentrent essentiellement en Ile-de-France).

Dans ce contexte difficile, l'**action 1** du programme 223 permet le financement des trois dispositifs suivants :

#### (1) L'action de Maison de la France

Maison de la France, GIE créé en 1987, fédère des moyens publics et privés qu'il consacre à la valorisation sur les différents marchés de l'image de la destination France<sup>1</sup>. Son budget est alimenté à parts sensiblement égales par les crédits de l'Etat et les apports de ses partenaires, ainsi que de ressources propres (à hauteur de 4 % environ en 2005). Cet opérateur du ministère du tourisme, qui en 2005 emploie 292 agents, dont 74 agents de l'Etat mis à disposition, recevra en 2006 une subvention de fonctionnement fixée à **29 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport d'information n° 9 (2001-2002) de notre ancienne collègue Marie-Claude Beaudeau.

L'action de Maison de la France fédère, par ailleurs, une partie des efforts de promotion des régions : en 2004, la participation des comités régionaux du tourisme aux actions de Maison de la France s'est située à 8,324 millions d'euros ; elle a représenté 37,9 % du chiffre d'affaires facturé par le GIE. Il convient cependant de remarquer que **les ressources de Maison de la France n'ont cessé de se dégrader depuis près de quatre ans**, passant de plus de 52 millions d'euros à 49,1 millions d'euros en 2004, puis à 46,8 millions d'euros en 2005, tandis que les dotations de structures comparables à l'étranger (en Espagne, au Royaume-Uni, en Italie) se sont révélées en progression.

(2) Les actions de promotion du ministère du tourisme

Dans le cadre de la communication déployée par le ministère en vue de promouvoir la destination France (organisation d'événements, tels que les « Assises nationales du Tourisme »), **665.000 euros** sont prévus pour 2006.

(3) La promotion des savoir-faire français

A la promotion des savoir-faire français à l'étranger et en France, **335.000 euros** doivent être consacrés en 2006. Cette promotion consiste :

- d'une part, dans une coopération internationale en vue de l'amélioration de l'accès des opérateurs français aux programmes internationaux et la promotion des savoir-faire français à l'étranger ;
- d'autre part, en des mesures de soutien aux agents de voyage, un appui à diverses manifestations touristiques et culturelles, ainsi que des actions de communication en faveur des professionnels de la montagne.

*b) Le soutien à l'économie du tourisme*

L'**action 2** du programme 223 finance :

(1) Les missions d'observation et de développement de l'offre

Pour **2,278 millions d'euros** en 2006, ces missions correspondent au coût des **enquêtes réalisées par la direction du tourisme** (le coût total de ces enquêtes s'élève à 3,948 millions d'euros, mais le ministère bénéficie, pour leur réalisation, de l'apport de 1,67 million d'euros de fonds de concours de la Banque de France et de la SNCF). En outre, une enveloppe de **300.000 euros devrait être consacrée, en 2006, à d'autres travaux d'étude et de recherche.**

Le solde des crédits de fonctionnement de l'action 2, soit **2,6 millions d'euros**, constitue la **subvention à ODIS France**<sup>1</sup>, pour charges de service public. Ce nouveau GIP, effectivement créé en janvier 2005, est né de la fusion de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT<sup>2</sup>), de l'Observatoire national du tourisme (ONT) et du Service d'études et d'aménagement de la montagne (SEATM). Il constitue une plate-forme d'expertise, d'études, d'analyses et de conseils auprès des acteurs publics et privés du tourisme en France et à l'étranger.

(2) Les interventions en faveur de l'économie touristique

Il s'agit de **dépenses d'intervention** :

1°- **non contractualisées**, pour **1,222 million d'euros** en 2006, consacré au renforcement de l'attractivité du territoire, d'une part, par le biais de conventions avec les structures fédératives dans lesquelles une part importante est faite au Plan « Qualité France », et, d'autre part, par le soutien aux métiers et filières du secteur.

2°- **contractualisées**, dans le cadre des CPER, pour lesquels est prévue, en 2006, une dotation de 13,113 millions en autorisations d'engagement et **11,76 millions en crédits de paiement**.

*c) Le développement de l'accès aux vacances*

Le **taux de départ des Français**, qui avait régulièrement progressé depuis les années cinquante, a stagné puis a régressé, passant de 69,6 % en 1996 à 64,1 % en 2001. Après une légère remontée en 2002, ce taux oscille **autour de 65,5 %**. Les raisons des non-départs sont multiples mais s'apparentent, le plus souvent, à des **contraintes financières**. Les publics les plus touchés, de fait, sont les personnes dont les revenus sont insuffisants, les jeunes, les familles nombreuses ou monoparentales et les personnes handicapées.

Dans ce contexte, l'**action 3** du programme 223 permet de financer deux séries de dispositifs :

(1) La Bourse Solidarité Vacances

La subvention, pour charges de service public, attribuée au GIP Bourse Solidarité Vacances, pour 2006, s'élève à **500.000 euros**. Le GIP a en charge la collecte, auprès des professionnels du tourisme, de séjours de vacances à prix marginal, qui sont ensuite mis à la disposition d'associations caritatives.

---

<sup>1</sup> « Observatoire, Développement et Ingénierie Touristique ».

<sup>2</sup> Cf. le rapport d'information n° 42 (2003-2004) de notre ancienne collègue Marie-Claude Beaudeau.

(2) Des dépenses d'intervention

Ces dépenses sont :

1°- **non contractualisées**, pour **90.000 euros** en 2006, consacrés aux actions visant à favoriser le départ en vacances de publics cibles tels que les personnes handicapées, les jeunes, les personnes en difficulté sociales ou les personnes âgées. Il s'agit, le plus souvent, de mesures de soutien aux initiatives des associations.

2°- **contractualisées**, dans le cadre des CPER, pour lesquels sont prévus, en 2006, 1,307 million en autorisations d'engagement et **1,17 million en crédits de paiement**.

Il convient de noter que **ces actions se trouvent confortées par celles de l'Agence nationale des chèques-vacances (ANCV)**, établissement public à caractère industriel et commercial, qui ne reçoit pas de subventions mais bénéficie de mesures fiscales incitatives.

## SECONDE PARTIE :

### PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

#### I. LE PROGRAMME 222 « STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENT »

##### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Le programme 222, « Stratégie en matière d'équipement », regroupe des crédits qui, dans la nomenclature budgétaire issue de l'ordonnance n° 59-2, figuraient dans la section Services communs et urbanisme.

Ce programme, en sept actions, retrace les **crédits destinés au financement des moyens de pilotage stratégique de l'équipement, permettant d'adapter en permanence les politiques des territoires aux nouveaux besoins d'intervention publique**. Il est placé sous la responsabilité du chef du service du personnel et de l'administration, au sein du secrétariat général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

##### **Les actions du programme 222, « Stratégie en matière d'équipement »**

*L'action 1, « **Stratégie, observation, évaluation, prospective et soutien au programme** », consiste, en liaison avec les directions intéressées, à participer à la définition stratégique des politiques nationales dans les domaines des transports, de la construction, des travaux publics, de l'habitat et de l'aménagement du territoire, et à veiller à leur articulation avec les politiques européennes et locales. L'action comporte deux composantes principales : d'une part, la production d'éléments stratégiques pour l'élaboration des politiques publiques ; d'autre part, l'élaboration et la diffusion d'informations conjoncturelles et de synthèses sur la production, l'activité et les prix, les entreprises, l'emploi, les comportements des ménages, les impacts environnementaux et sociaux.*

*L'action 2, « **Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement** », concerne la tutelle ou le pilotage des écoles dispensant la formation initiale diplômante des futurs cadres de l'équipement, c'est-à-dire l'Ecole nationale des ponts et chaussées, l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat et l'Ecole nationale des techniciens de l'équipement.*

*L'action 3, « **Action européenne et internationale** », vise à développer l'influence et la présence du MTETM, s'agissant de l'équipement, dans les relations communautaires, bilatérales et multilatérales. Cette action procède d'une logique double : le prolongement de l'action du ministère et le soutien à l'action extérieure de l'Etat.*

L'action 4, « **Pilotage du réseau scientifique et technique** », retrace la stratégie du MTETM à l'égard du réseau scientifique et technique (RST), c'est-à-dire une trentaine d'organismes d'études, de contrôles, d'expertise, de recherche et d'enseignement, établissements publics ou services de l'Etat, qui ont pour vocation de produire les connaissances scientifiques et techniques nécessaires à l'action publique, dans les champs d'action traditionnels du ministère (transport, urbanisme, aménagement, génie civil, habitat), mais aussi en matière d'environnement, de prévention des risques, de connaissance de la terre, etc.

L'action 5, « **Inspection des services, conseil et expertise** », retrace les crédits destinés au financement d'activités d'inspection générale – menées principalement dans les missions d'inspection générale territoriales (MIGT) et les missions d'inspection générale spécialisées du Conseil général des ponts et chaussées –, et d'activités de conseil et d'expertise, qui s'exercent au travers des instances collégiales des Ponts et chaussées.

L'action 6 « **Sûreté, sécurité et défense** » concerne la conduite de politiques ministérielles en matière de prévention des risques (naturels, sanitaires et technologiques), des menaces et des accidents de transports, et de gestion des crises jusqu'au retour à l'état normal. Cette action recouvre les attributions actuellement dévolues au commissariat général aux transports, au commissariat aux entreprises de travaux publics et de bâtiment, et au Haut fonctionnaire de défense.

L'action 7, « **Information et communication** », enfin, retrace les crédits destinés au financement des activités d'information et de communication du ministère.

Malgré l'existence de crédits d'études et d'intervention, le programme 222, pour l'essentiel, vise à financer des dépenses de personnel et de fonctionnement. Compte tenu de cette situation, et **eu égard à la complexité du périmètre de ce programme, il est envisagé de transférer, en 2007, l'ensemble de ses crédits dans le programme 217 « Conduite des politiques d'équipement » de la mission « Transports »**. Votre rapporteur spécial observe que l'opération s'inscrirait *a priori* à l'encontre des objectifs visés par la LOLF, quant à l'identification par nature des catégories de dépenses ; il estime toutefois qu'elle **rejoindrait la véritable finalité poursuivie, à cet égard, par la loi organique, qui est la lisibilité budgétaire.**

## **B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006**

### **1. Les plafonds d'emplois**

Les dépenses de personnel du programme 222, pour 2006, représentent **56,43 millions d'euros de CP et 847 ETPT.**

**La répartition par action des plafonds d'emplois du programme 222 pour 2006**

*Pour 2006, les 847 ETPT du programme 222 sont ventilés comme suit :*

- 373 ETPT pour l'action 1, « Stratégie, observation, évaluation, prospective et soutien au programme », constituant une grande partie du secrétariat général du ministère ;*
- 33 ETPT pour l'action 2, « Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement », dont 7 à la mission des cadres dirigeants et des écoles et 26 au service du pilotage et de la modernisation ;*
- 102 ETPT pour l'action 3, « Action européenne et internationale », correspondant aux effectifs de la direction des affaires économiques et internationale pour 57 ETPT et aux personnels du ministère mis à disposition pour travailler à l'international, parfois dans le cadre d'organisations internationales, pour 45 ETPT ;*
- 31 ETPT pour l'action 4, « Pilotage du réseau scientifique et technique », concernant les agents de la direction de la recherche et de l'animation scientifique et technique et le secrétariat du Conseil d'information géographique ;*
- 263 ETPT pour l'action 5, « Inspection des services, conseil et expertise », correspondant aux personnels du Conseil général des Ponts et chaussées et des 11 MIGT ;*
- 27 ETPT pour l'action 6, « Sécurité, sécurité et défense », agents œuvrant sous l'autorité du Haut fonctionnaire de défense ;*
- 47 ETPT pour l'action 7, « Information et communication », affectés au service d'information et de communication du ministère.*

Aux chiffres ci-dessus présentés, pour mesurer les effectifs de la politique de « stratégie en matière d'équipement », il faut ajouter les **862 ETPT inscrits sur le programme 217**, précité, « Conduite et pilotage des politiques d'équipement », de la mission « Transports ». En effet, **compte tenu des mutations que connaît l'équipement dans le contexte de la décentralisation, il a été décidé de transférer provisoirement les effectifs des services déconcentrés dans ce programme 217**, afin d'assurer une plus grande commodité de gestion.

## 2. Les crédits budgétaires

Les crédits demandés pour le programme 222 sont répartis comme suit entre les sept actions qui le composent :

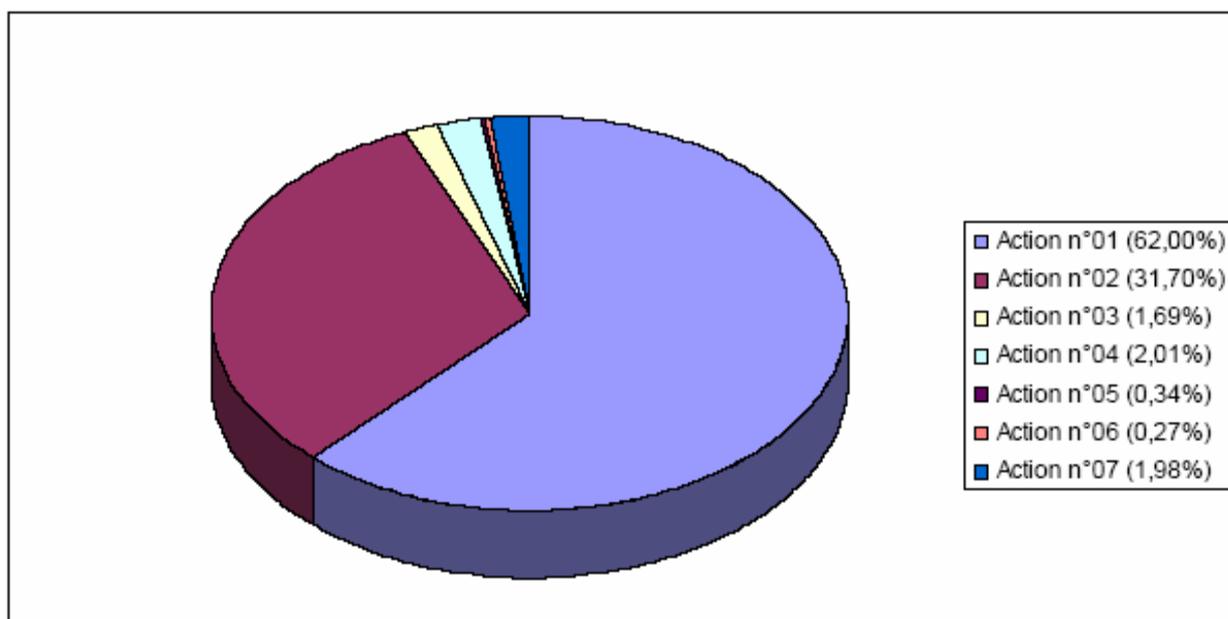
### Les crédits du programme 122 « Stratégie en matière d'équipement » pour 2006

(en euros)

| Numéro et intitulé de l'action  | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|---------------------|
| 1 Stratégie, observation, évaluation et prospective et soutien au programme | 61.667.034                 | 61.677.034          |
| 2 Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement                         | 31.531.173                 | 31.531.173          |
| 3 Action européenne et internationale                                       | 1.682.340                  | 1.682.340           |
| 4 Pilotage du réseau scientifique et technique                              | 2.003.092                  | 2.003.092           |
| 5 Inspection des services, conseil et expertise                             | 340.000                    | 340.000             |
| 6 Sûreté, sécurité et défense   | 270.000                    | 270.000             |
| 7 Information et communication  | 1.970.133                  | 1.970.133           |
| <b>Totaux</b>   | <b>99.463.772</b>          | <b>99.473.772</b>   |

Source : présent projet de loi de finances

### La répartition par action des crédits (AE) du programme 122 pour 2006



Source : présent projet de loi de finances

Ces crédits, globalement, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005, sont en **hausse de 6,15 % s'agissant des AE, de 5,92 % en ce qui concerne les CP.**

**La hausse profite principalement à l'action 2**, « Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement », dont les crédits demandés pour 2006, par rapport à 2005, progressent de 9,69 %. Les crédits supplémentaires, représentant 2,78 millions d'euros, devraient permettre de financer :

- d'une part, des **travaux immobiliers dans les locaux de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées**, afin de répondre aux besoins de mise aux normes du bâtiment ;

- d'autre part, une partie des actions nécessaires au pilotage des services et à l'encadrement (**besoins en animation et en communication interne, actions à destination des citoyens et des élus locaux** afin d'accompagner la réforme de l'équipement).

### **3. Les fonds de concours**

Au bénéfice du programme 222, **1,23 million d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, sont attendus, pour 2006, au titre de fonds de concours (soit l'équivalent de 1,2 % des AE comme des CP du programme).

D'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, quatre sources d'apport sont en cause :

- les recettes provenant de la vente de publications et documents divers issus de systèmes statistiques de la direction des affaires économiques et internationales (925.000 euros en moyenne par an) ;

- les cofinancements communautaires de projets visant la mise en place ou la modernisation d'outils informatiques, la réalisation d'études et de statistiques (entrées irrégulières et de faible montant, entre 0 et 18.000 euros par an) ;

- les recettes provenant de la vente de publications et documents divers (environ 200.000 euros par an) ;

- la participation des employeurs aux actions de formation confiées à l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (190.200 euros en 2005).

### ***C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE MAL ÉTABLIE***

Le programme 222, regroupant les moyens qui permettent d'assurer de façon permanente l'adaptation des politiques des territoires aux nouveaux besoins d'intervention publique, a logiquement pour stratégie, pour l'essentiel, **d'anticiper les besoins d'adaptation, de proposer et d'évaluer ces adaptations**, puis de **suivre leur mise en œuvre**. La **diffusion de l'information** participe, par ailleurs, à la démarche, ainsi qu'à l'ambition plus

générale d'améliorer la qualité du débat public sur les politiques des territoires. **Cette relative hétérogénéité est reflétée par les 5 objectifs** associés au programme :

1.- « Accroître les suites données aux rapports ou expertises d'inspection » ;

2.- « Améliorer la diffusion des éléments stratégiques, prospectifs et statistiques au public, aux pouvoirs publics et aux acteurs des politiques du ministère et du débat public » ;

3.- « Assurer la présence à l'international et développer l'influence française dans les décisions communautaires dans les domaines de compétence du ministère » ;

4.- « Faire du réseau scientifique et technique (RST) une référence scientifique et technique partagée » ;

5.- « S'assurer de l'adaptation de la formation aux demandes des employeurs ».

Cependant, **votre rapporteur spécial regrette qu'aucun objectif ne soit associé à l'action 6, « Sûreté, sécurité et défense ». Surtout, il déplore fortement qu'un seul indicateur du programme 222 se trouve renseigné dans le présent projet de loi de finances (sur huit au total), associé à l'objectif 3 précité (il a trait au nombre de textes européens, pour lesquels le MTETM est chef de file, transposés dans l'année, rapporté au nombre de textes qui auraient dû l'être).**

## II. LE PROGRAMME 113 « AMÉNAGEMENT, URBANISME ET INGÉNIERIE PUBLIQUE »

### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Le programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », regroupe des crédits qui, dans la nomenclature budgétaire issue de l'ordonnance n° 59-2, se trouvaient inscrits à la section Services communs et urbanisme.

Ce programme retrace les crédits destinés au financement des **grandes opérations d'urbanisme initiées par l'Etat**, de l'exercice de ses missions en matière de **planification** ou d'**application du droit des sols**, et du **soutien technique ou opérationnel** apporté par le MTETM, s'agissant de l'équipement (en matière d'urbanisme, d'application du droit des sols, de prestations d'ingénierie), **aux collectivités territoriales et à d'autres ministères** (emploi, cohésion sociale et logement ; écologie et développement durable).

Le programme 113 est placé sous la responsabilité du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Six actions le composent :

- l'action 1, « **Urbanisme, planification et aménagement** », recouvre un nombre varié de missions de l'Etat, de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires en matière d'urbanisme et des documents d'urbanisme (directives territoriales d'aménagement) à la gestion de crédits issus du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du FNADT, et à la réalisation de grandes opérations d'urbanisme (villes nouvelles, la Défense...);

- l'action 2, « **Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et aux tiers** », retrace les prestations de conseil et de soutien technique (gratuites ou payantes) apportées par les services de l'Etat aux collectivités territoriales, notamment aux communes, dans le domaine de la voirie, de l'urbanisme et de l'habitat. Elle comprend aussi la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'occupation des sols et l'élaboration des documents d'urbanisme.

- l'action 3, « **Appui technique au ministère chargé de l'écologie** », assure certaines missions pour le compte de ce ministère, dans des domaines tels que la réglementation des usages de l'eau, la gestion du domaine public fluvial, la prévention des inondations ou le traitement des déchets ;

- l'action 4, « **Appui technique aux autres ministères** », renvoie notamment aux prestations d'ingénierie réalisées par les DDE au profit des

projets immobiliers des autres ministères ou encore à l'appui au ministère de l'outre-mer en matière d'habitat ;

- l'action 5, « **Personnels relevant du programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement »** » vise à financer les emplois budgétaires des personnels de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ayant en charge la mise en œuvre d'un programme de la mission « Ville et logement<sup>1</sup> ». **En toute rigueur au regard de l'esprit de la LOLF, cette action devrait relever de la mission « Ville et logement » elle-même ; sa présence au sein du programme 113, néanmoins, permet une certaine rationalisation des crédits de l'équipement.**

- l'action 6, « **Soutien au programme** », enfin, regroupe l'ensemble des crédits de personnels et de moyens destinés au programme.

## ***B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006***

### **1. Les plafonds d'emplois**

Les dépenses de personnel du programme 113, pour 2006, représentent **17,357 millions d'euros de CP et 259 ETPT**. **La quasi-intégralité de ces ETPT est consacrée à l'action 1**, « Urbanisme, planification et aménagement », et concernent les **effectifs des services centraux** du MTETM.

Comme il a déjà été indiqué, en effet, **les contraintes de réorganisation liées à la décentralisation ont conduit, à titre transitoire, à regrouper les dépenses de personnel des services déconcentrés de l'équipement dans le programme 217** « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports » : 19.007 ETPT sont ainsi inscrits provisoirement à l'action « Personnels œuvrant pour les politiques du programme aménagement, urbanisme et ingénierie publique » de ce programme 217.

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial regrette que la ventilation des ETPT du programme 113, contrairement au programme 222, ne soit pas détaillée, par affectation, dans le PAP.**

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, les rapporteurs spéciaux de la mission « Ville et logement » sont nos collègues Philippe Dallier et Roger Karoutchi.

## 2. Les crédits budgétaires

Les crédits demandés pour le programme 113 sont répartis comme suit entre les six actions qui le composent :

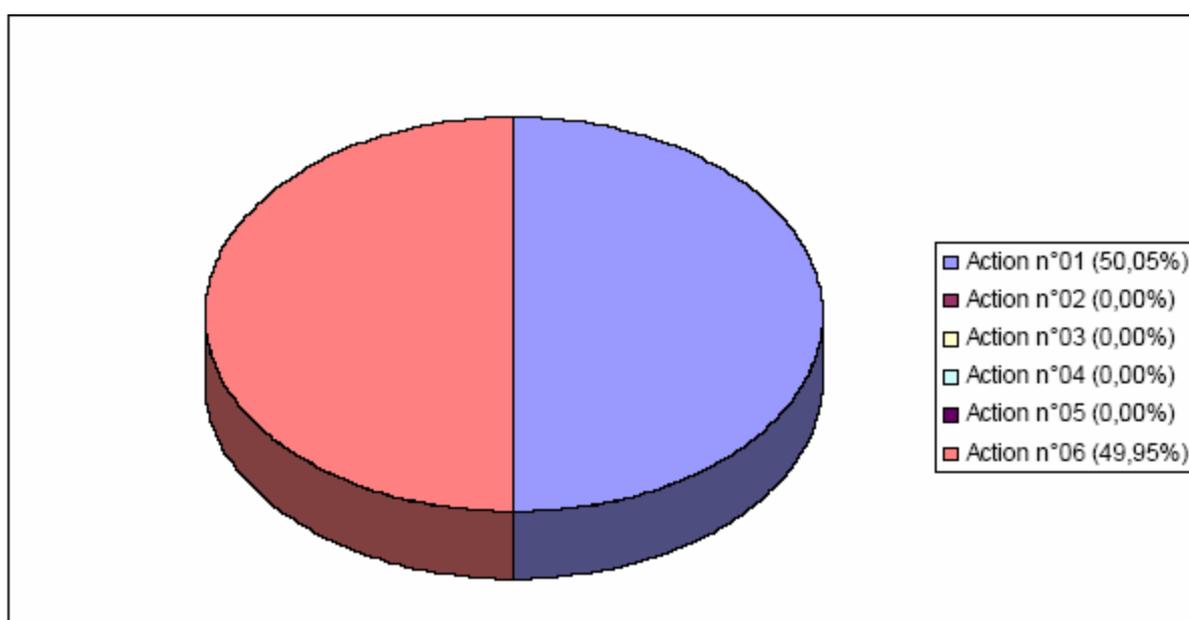
### Les crédits du programme 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » pour 2006

(en euros)

| Numéro et intitulé de l'action  | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|---------------------|
| 1 Urbanisme, planification et aménagement   | 46.775.786                 | 49.180.000          |
| 2 Appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers   |                            |                     |
| 3 Appui technique au ministère chargé de l'écologie   |                            |                     |
| 4 Appui technique aux autres ministères   |                            |                     |
| 5 Personnels relevant du programme « développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « ville et logement » |                            |                     |
| 6 Soutien au programme  | 46.677.000                 | 43.177.000          |
| <b>Totaux</b>   | <b>93.452.786</b>          | <b>92.357.000</b>   |

Source : présent projet de loi de finances

### La répartition par action des crédits (AE) du programme 113 pour 2006



Source : présent projet de loi de finances

**Le programme 217** « Conduite et pilotage des politiques d'équipement », précité, de la mission « Transports », outre les crédits relatifs aux personnels des services déconcentrés de l'équipement (cf. ci-dessus, 1), comprend un **ensemble d'actions « miroirs » du programme 113**, permettant de laisser à chaque programme la pleine responsabilité du pilotage de son activité. C'est la **raison pour laquelle les actions 2 à 5 du programme 113, qui n'auraient dû contenir que des dépenses de prestations, n'afficheront au titre de l'exercice 2006 aucune dotation** budgétaire, leur maintien étant toutefois justifié, selon le PAP, « *par les enjeux qu'ils représentent et par le caractère transitoire du rattachement des personnels à un autre programme* ».

Les crédits du programme 113, globalement, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005, apparaissent en **hausse de 13,63 % s'agissant des AE, de 17,97 % en ce qui concerne les CP**. Toutefois, cette hausse est essentiellement due à l'augmentation des crédits de l'action 6, « Soutien au programme » et **résulte du changement de périmètre de certains postes budgétaires** (en matière de contentieux) et du « rebasage » de certaines dépenses (concernant les études).

Pour le reste, la politique d'urbanisme, aménagement et ingénierie publique retracée par l'action 1 a déjà été exposée ci-dessus (cf. II, C, 1).

### **3. Les fonds de concours**

Au bénéfice du programme 113, **11,245 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,480 millions d'euros en crédits de paiement** sont attendus, pour 2006, au titre de fonds de concours (soit l'équivalent de 12 % des AE et 28,6 % des CP du programme).

Suivant les indications données à votre rapporteur spécial, ces FC résultent, pour l'essentiel, de la **participation du conseil régional d'Ile-de-France aux opérations d'aménagement de la voirie primaire des villes nouvelles**, attendue à hauteur de plus de 21,552 millions d'euros. Complètent cet apport :

- les recettes provenant de la vente de publications et documents divers (pour 70.000 euros) ;
- des participations diverses aux études locales menées dans le domaine de l'urbanisme (pour 100.000 euros) ;
- la participation du FEDER à des études (pour 75.000 euros).

### **4. Les dépenses fiscales**

Pour 2006, **une seule catégorie de dépenses fiscales** est recensée comme ayant un objet qui contribue, à titre principal, au programme 113. Il s'agit de l'exonération dont bénéficient les établissements publics et les sociétés d'économie mixte chargés de l'aménagement par une convention de

concession<sup>1</sup>, ainsi que les sociétés d'habitations à loyer modéré régies par l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation<sup>2</sup>, pour les résultats provenant des opérations réalisées dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée (ZAC). Toutefois, **le coût de cette mesure est présenté comme « non chiffrable »**.

Votre rapporteur spécial ne peut que regretter l'**impossibilité, par conséquent, de mesurer la dépense fiscale contribuant à la politique d'aménagement, d'urbanisme et d'ingénierie publique.**

Au reste, il convient de signaler que, **dans le présent projet de loi de finances, 123 dépenses fiscales, sur un total de 420 répertoriées comme applicables en 2006, soit près de 30 %, sont non chiffrées.** Suivant les explications communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette absence de chiffrage résulte des *« difficultés rencontrées pour obtenir les données nécessaires à l'évaluation »*. Pour le ministère, *« l'amélioration du recueil des informations nécessaires au chiffrage des dépenses fiscales constitue donc une priorité »*, dont le présent projet de loi concrétiserait déjà l'ambition (66 % des dépenses fiscales étaient non chiffrées en 2005), et *« un travail continue d'être mené sur le chiffrage de ces dépenses »*. **Votre rapporteur spécial en espère des résultats probants pour les exercices futurs**, même si ce chiffrage ne doit donner lieu, selon toute vraisemblance, qu'à de simples ordres de grandeur.

### **C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE**

On peut ramener à deux axes principaux la stratégie retenue pour le programme 113, décomposée en **6 objectifs** : d'une part, le développement durable des territoires ; d'autre part, la qualité des prestations pour les usagers, les collectivités et les autres ministères. Toutefois, même sous cette présentation synthétique, **les objectifs retenus relèvent davantage de l'énumération des différentes visées du programme que d'une véritable stratégie de performance.**

Certes, les préconisations, relatives à ce programme, du rapport d'information de notre collègue Jean Arthuis, président, sur les objectifs et les indicateurs de la LOLF<sup>3</sup>, ont en partie été suivies d'effet : l'objectif « Faciliter l'émergence des projets locaux d'aménagement des territoires en s'appuyant sur les démarches de planification territoriale », dénoncé comme inadéquat à mesurer la performance, a été supprimé. Les objectifs maintenus, néanmoins, relèvent de la même critique.

---

<sup>1</sup> Convention conclue en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Sont ainsi visés les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) ; les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) ; les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ; les sociétés anonymes coopératives de production et sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ; les sociétés anonymes de crédit immobilier ; les fondations d'habitations à loyer modéré.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 220 (2004-2005).

En outre, **aucun objectif n'est associé à l'action 3, « Appui technique au ministère chargé de l'écologie » – qui justifierait, pourtant, d'une mesure de sa performance –, et la moitié des 12 indicateurs ne sont pas renseignés** dans le présent projet de loi de finances. Votre rapporteur spécial le regrette vivement.

### III. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

#### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Le programme 159, « Information géographique et cartographique », regroupe des crédits qui, dans la nomenclature budgétaire issue de l'ordonnance n° 59-2, figuraient dans la section Services communs et urbanisme.

Ce programme retrace les **crédits destinés au financement des besoins de la collectivité nationale en matière de données géographiques et cartographiques**, dans une démarche de gestion des territoires. Il s'appuie sur un **opérateur unique, l'Institut géographique national (IGN)**.

Ce dernier élément explique que le programme s'est trouvé placé sous la responsabilité du directeur général de l'IGN. Cependant, **l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing au nom de la commission des finances, le 8 novembre 2005, a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement en vue d'éviter la position ambiguë du directeur général de l'IGN**, à la fois responsable et opérateur du programme. Cet amendement transfère les crédits relatifs à l'information géographique et cartographique du ministère de l'équipement (60.800 euros), figurant dans le programme 222 « Stratégie en matière d'équipement », dans le programme 159. Il rend ainsi possible d'attribuer la responsabilité de ce programme aux services du MTETM.

**Votre rapporteur spécial approuve cette mesure** ; dans l'hypothèse où celle-ci ne serait pas maintenue au terme de la première lecture du présent projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, il proposerait un amendement similaire à votre commission des finances.

Le programme 159 est composé de deux actions :

- l'action 1, « **Production de l'information géographique** », retrace les crédits destinés au financement de la participation de l'Etat à la production et à l'entretien de l'information géographique et cartographique sur le territoire national ;

- l'action 2, « **Recherche dans le domaine de l'information géographique** », retrace les crédits destinés au financement de la production de connaissance, d'une part, la préparation des outils futurs de gestion de l'information géographique, d'autre part.

## **B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006**

Les crédits demandés pour le programme 159 sont répartis comme suit entre ses deux actions<sup>1</sup> :

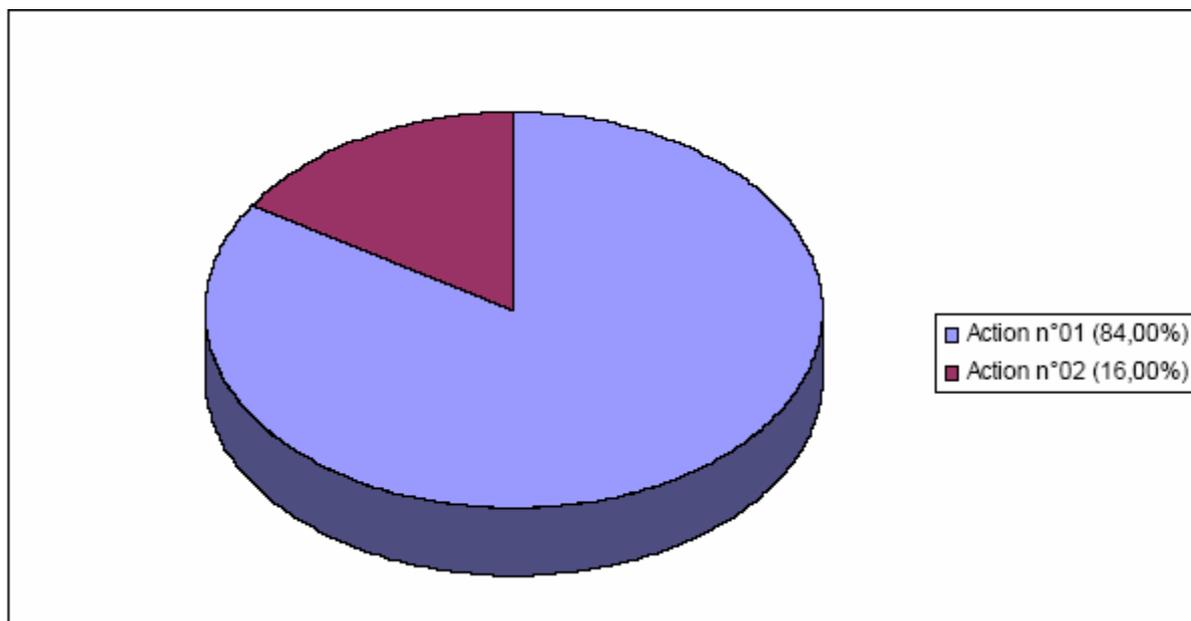
### **Les crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique » pour 2006**

*(en euros)*

| <b>Numéro et intitulé de l'action</b>                     | <b>Autorisations d'engagement</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|---|-----------------------------------|----------------------------|
| 1 Production de l'information géographique                | 63.000.000                        | 63.000.000                 |
| 2 Recherche dans le domaine de l'information géographique | 12.000.000                        | 12.000.000                 |
| <b>Totaux</b>   | <b>75.000.000</b>                 | <b>75.000.000</b>          |

*Source : présent projet de loi de finances*

### **La répartition par action des crédits (AE) du programme 159 pour 2006**



*Source : présent projet de loi de finances*

<sup>1</sup> Pour mémoire, le programme 159 ne comprend pas de dépenses de personnel, et aucun fonds de concours ne lui est associé.

Ces crédits, globalement, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005, sont en **baisse de 4,6 % s'agissant des AE, de 1,92 % en ce qui concerne les CP**. Cette baisse s'inscrit **dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens passée entre l'Etat et l'IGN** pour les années 2003 à 2006, visant à faire diminuer la part de la dotation de l'Etat par rapport aux ressources propres de l'établissement.

### *C. UNE MESURE SATISFAISANTE DE LA PERFORMANCE*

La stratégie de performance du programme 159 est très clairement présentée, résultat d'un travail d'analyse réalisé à l'occasion de la préparation du contrat d'objectifs et de moyens précité entre l'Etat et l'IGN. **Quatre objectifs** circonscrivent ce programme, et **sept indicateurs, tous renseignés** pour le présent projet de loi de finances.



## IV. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »

### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Le programme 223, « Tourisme », regroupe des crédits qui, dans la nomenclature budgétaire issue de l'ordonnance n° 59-2, se trouvaient principalement inscrits à la section Tourisme, ainsi qu'à la section Services communs et urbanisme.

Ce programme retrace les crédits destinés au **financement de la politique touristique de l'Etat**, dont on rappelle qu'elle s'articule autour de trois grands axes : le renforcement de la promotion de la destination « France » et des savoir-faire nationaux, afin d'accroître la fréquentation touristique du pays ; l'appui à l'économie touristique nationale par une meilleure connaissance des besoins et des attentes des touristes, dans le cadre d'une démarche dite « qualité » ; le développement de l'accès de tous aux vacances, y compris les publics économiquement fragiles.

Le programme 223 est placé sous la responsabilité du directeur du tourisme. Quatre actions le composent :

- l'action 1, « **Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire** », vise à maintenir, dans un contexte marqué par une concurrence forte, la place de la France comme première destination touristique mondiale. La poursuite de but passe par la promotion : d'une part, de la destination « France », notamment à travers l'action du GIE Maison de la France ; d'autre part, des savoir-faire français, grâce à l'intervention du ministère du tourisme.

- l'action 2, « **Economie du tourisme** », a pour finalité de réguler l'activité et l'offre touristiques. Elle vise en conséquence à permettre une bonne connaissance du secteur (enquêtes, études, statistiques), en collaboration avec ODIT-France ; à en assurer la réglementation (normalisation, protection des consommateurs) et à soutenir les stratégies d'amélioration de son offre et de ses métiers (application du plan « Qualité France ») ; à favoriser, avec l'appui d'ODIT-France, l'adaptation de l'offre aux attentes de la société.

- l'action 3, « **Accès aux vacances** », conjuguant aides à la personne et aides à la pierre, tend à faciliter le départ en vacances de publics fragilisés, notamment des personnes handicapées, des jeunes en difficulté et des personnes démunies. Elle recouvre des mesures diverses, dont la certification (attribution du label d'accessibilité « tourisme et handicap »), le soutien financier au GIP Bourse Solidarité Vacances, la mise en œuvre du programme de consolidation des hébergements de tourisme social (incitation financière à la création d'activités touristiques nouvelles porteuses de développement local).

- l'action 4, « **Soutien au programme** », enfin, regroupe les crédits indivis de fonctionnement courant de l'administration centrale et des services déconcentrés en charge de la politique du tourisme.

## **B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006**

### **1. Les plafonds d'emplois**

Les dépenses de personnel du programme 223, pour 2006, représentent **21,368 millions d'euros de CP et 326 ETPT**.

#### **La répartition par action des plafonds d'emplois du programme 223 pour 2006**

*Pour 2006, les 326 ETPT du programme 223 sont ventilés comme suit :*

*- 95 ETPT pour l'action 1, comprenant l'ensemble des agents affectés à l'étranger et en poste au siège de Maison de la France. Les agents de la Mission des affaires internationales et de la mission de la communication et des nouvelles technologies de l'information ;*

*- 163 ETPT pour l'action 2, correspondant aux agents qui exercent au sein du département de la stratégie, de la prospective, de l'évaluation et des statistiques, de la sous direction des politiques touristiques (à l'exception du bureau des politiques sociales, concerné par l'action 3), du bureau des affaires juridiques, du contentieux et des affaires communautaires, du GIP ODIT-France, du conseil national du tourisme, du conseil national des villes et villages fleuris, et à 85 % des agents affectés dans les délégations régionales au tourisme ;*

*- 19 ETPT pour l'action 3, pour agents qui exercent au bureau des politiques sociales et 15 % des agents affectés dans les délégations régionales au tourisme ;*

*- 49 ETPT pour l'action 4, s'agissant de la direction, de l'inspection générale du tourisme et de la sous-direction de l'administration générale et de l'évaluation interne (à l'exception du bureau des affaires juridiques, du contentieux et des affaires communautaires, concerné par l'action 2).*

### **2. Les crédits budgétaires**

Les crédits demandés pour le programme 223 sont répartis comme suit entre les quatre actions dont il est composé :

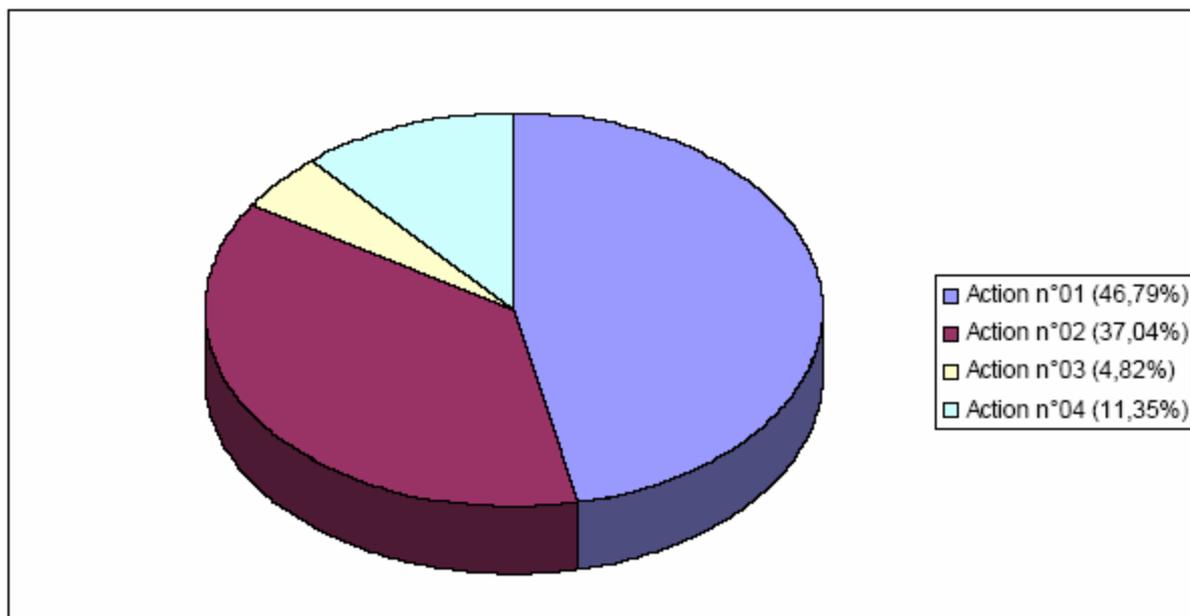
#### **Les crédits du programme 223 « Tourisme » pour 2006**

*(en euros)*

| <b>Numéro et intitulé de l'action</b>                                  | <b>Autorisations d'engagement</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| 1 Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire | 37.334.000                        | 37.334.000                 |
| 2 Économie du tourisme   | 29.553.000                        | 28.200.000                 |
| 3 Accès aux vacances   | 3.845.000                         | 3.708.000                  |
| 4 Soutien au programme   | 9.056.000                         | 9.056.000                  |
| <b>Totaux</b>  | <b>79.788.000</b>                 | <b>78.298.000</b>          |

*Source : présent projet de loi de finances*

### La répartition par action des crédits (AE) du programme 223 pour 2006



Source : présent projet de loi de finances

**Ces crédits, globalement, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005, sont stables** (en baisse de 0,07 % s'agissant des AE, de 0,3 % en ce qui concerne les CP).

La politique du tourisme qu'ils contribuent à financer (actions 1 à 3 du programme) a été présentée ci-dessus (II, C3). Votre rapporteur spécial rappelle ici la **nécessité de faire face à la récente dégradation du solde touristique de la France.**

S'agissant de l'**action 4**, « Soutien », il convient de préciser qu'elle représente, hors dépenses de personnel (titre 2) **6,2 millions d'euros**. L'essentiel de ces crédits bénéficie au **fonctionnement courant de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère du tourisme. Ceux-ci sont absorbés à 73,5 % par les dépenses de loyers**, soit 4,41 millions d'euros<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les locaux dont disposent les services du tourisme occupent une surface totale de 5.047 m<sup>2</sup>, soit un ratio de 13,5 m<sup>2</sup> par agent. Depuis janvier 2005, le ministère du Tourisme loue, dans le quatorzième arrondissement de Paris, des locaux permettant de regrouper les services de l'administration centrale, ODIT France, le Conseil national du tourisme ainsi que le Conseil national des villes et villages fleuris. Ils abriteront également le siège de Maison de la France, qui devra quitter ses locaux actuels (avenue de l'Opéra, à Paris) avant mars 2007. En ce qui concerne les délégations régionales au tourisme, il a été décidé qu'elles devaient opérer un rapprochement fonctionnel avec les préfetures de région ; selon les situations locales, elles pourront s'installer au sein des services de ces préfetures et bénéficier d'une mutualisation des moyens.

### 3. Les fonds de concours

Au bénéfice du programme 223, **1,67 million d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, sont attendus en 2006 au titre de fonds de concours (soit l'équivalent de 2 % des AE et 2,1 % des CP du programme).

D'après les éléments transmis à votre rapporteur spécial, cette somme résultera, en pratique, de **participations au financement d'études et enquêtes dans le domaine du tourisme, en provenance :**

- **de la Banque de France**, à l'occasion du programme d'enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (pour 1,22 million d'euros) et de l'enquête « Suivi des dépenses touristiques des français » (pour 190.000 euros) ;

- **de la SNCF**, qui s'est jointe à l'enquête « Suivi des dépenses touristiques des français » (pour 260.000 euros).

### 4. Les dépenses fiscales

Pour 2006, **8 catégories de dépenses fiscales, dont 6 à titre principal**, sont recensées comme contribuant aux finalités poursuivies par le programme 223. Ces dépenses représentent, **au total, 1,746 milliard d'euros**.

Il s'agit principalement (à 88,5 %) des dépenses associées au **taux de TVA réduit à 5,5 % sur l'hôtellerie**, dont le coût pour 2006 est évalué à **1,545 milliard d'euros, soit près de vingt fois les crédits de paiement du programme lui-même**.

Par ailleurs, ces dépenses fiscales sont :

1°- à titre principal :

- la réduction d'impôts au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements dans les résidences de tourisme situées dans certaines zones rurales, dont le coût est évalué à 20 millions d'euros en 2006 ;

- l'exonération de la contribution patronale au financement des chèques vacances, dont le coût est également évalué à 20 millions d'euros en 2006 ;

- le taux de TVA réduit à 5,5 % sur l'hébergement en campings classés, dont le coût est évalué à 5 millions d'euros en 2006 ;

- l'exonération en faveur de certaines catégories de navires de plaisance, dont le coût est évalué à 5 millions d'euros en 2006 ;

2°- en outre :

- l'imputation sur le revenu global, sur agrément, des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un

hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé, situé dans les départements d'outre-mer, et ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation, dont le coût est évalué à 1 million d'euros en 2006 ;

- l'exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, dont le coût est évalué à 120 millions d'euros en 2006.

### **C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE**

Le programme 223 est articulé autour de **4 objectifs**, le premier transversal (« Augmenter la capacité des opérateurs du ministère chargé du tourisme à mobiliser des partenariats financiers ») et les trois autres se rapportant, respectivement, aux actions 1, 2 et 3 du programme. Ce faisant, sont en fait développés les principaux axes de la politique du tourisme.

Il convient de souligner que **la mesure de la performance, en ce domaine, est rendue d'autant plus difficile que le rôle du ministère consiste essentiellement à inciter, encourager et orienter les décisions et les comportements d'autres acteurs**. Les 7 indicateurs retenus, toutefois, sont opérationnels.

Cependant, dans son rapport, déjà cité, sur les objectifs et les indicateurs de la LOLF, **notre collègue Jean Arthuis, président, avait indiqué une possible amélioration du premier indicateur de l'objectif 1**, précité (« Augmenter la capacité des opérateurs du ministère délégué au tourisme à mobiliser des partenariats financiers »), consistant dans l'« effet de levier induit par la subvention de l'Etat au GIE Maison de la France sur les financements apportés par le partenariat ». Le rapport indiquait que le ratio mesuré de la part du partenariat dans le financement de Maison de la France pouvait être mécaniquement amélioré par la diminution du montant de la participation de l'Etat dans le financement du GIE, sans augmenter celui du partenariat, le budget global du GIE étant alors lui-même réduit : *« pour exprimer un effet de levier, il faudrait que le ratio (part de l'Etat) / (part du partenariat) soit apprécié à l'aune de la globalité du budget du GIE : la véritable question n'est-elle pas en effet de savoir combien de financements extérieurs supplémentaires sont générés par une augmentation de la participation de l'Etat (ou, dans l'hypothèse toujours possible d'une réduction de celle-ci, comment se maintiennent les contributions du partenariat) ? Ainsi, un indicateur pertinent pourrait exprimer la capacité de la direction du GIE à susciter des financements autres que ceux de l'Etat plus que proportionnels à ceux-ci, soit le ratio suivant, qui devrait augmenter au cours du temps : au numérateur, (financement du partenariat l'année n+1) / (financement du partenariat l'année n), et au dénominateur (financement de l'Etat l'année n+1) / (financement de l'Etat l'année n) »*.

**Votre rapporteur spécial regrette que ces préconisations soient restées lettre morte.**



## V. LE PROGRAMME 112 « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Le programme 112, « Aménagement du territoire », regroupe des crédits qui, dans la nomenclature budgétaire issue de l'ordonnance n° 59-2, figuraient dans la section homonyme.

Ce programme retrace les **crédits destinés au financement des moyens mis à la disposition de la future Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires**, la DIACT, avatar de la DATAR dans le sillage du CIACT, déjà cité, du 14 octobre 2005. Ces crédits visent au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires nationaux.

Le programme 112 est placé sous la responsabilité du délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, futur **délégué à l'aménagement et à la compétitivité des territoires**. Quatre actions le constituent :

- l'action 1, « **Attractivité et développement économique** », regroupe les moyens mis en œuvre par la DATAR (DIACT) en faveur du développement économique et de la compétitivité des territoires : aides aux entreprises, pôles de compétitivité, accompagnement des mutations économiques, soutien à la recherche. En conséquence, elle contribue au financement des agences de développement économique, pilotées par la DATAR (DIACT), et de l'AFII, agence qui bénéficie d'une subvention pour charges de service public. Elle comprend également les crédits de la PAT, destinée à aider les entreprises créatrices d'emplois dans des zones reconnues prioritaires (zones en restructuration, pôles de compétitivité) et une partie des crédits du FNADT.

- l'action 2, « **Développement territorial et solidarité** », retrace les crédits finançant les mesures transversales qui visent à honorer les engagements pris par l'Etat dans le cadre des CPER et lors des CIADT (CIACT) : investissements publics structurants (haut débit, téléphonie mobile) et politiques en faveur des métropoles, du littoral ou encore des services publics. Cette action comprend également des crédits destinés au réseau d'associations subventionnées DATAR (DIACT) et au financement de l'assistance technique des programmes européens. Enfin, l'action a en charge les transports collectifs en site propre, dont la DATAR (DIACT) assure le portage depuis 2005.

- l'action 3, « **Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels** », rassemble des crédits d'études, destinés à l'identification des enjeux d'aménagement du territoire et à la prospective. Elle finance, dans ce cadre, l'activité de l'Observatoire des

territoires (cf. *infra*, B, 2). Elle comprend également les financements nécessaires à la réalisation des engagements de l'Etat relatifs à certains grands projets interministériels et à la conduite de la politique de la montagne. Une partie de ces crédits est contractualisée dans le cadre des CPER.

- enfin, l'action 4, « **Soutien** », retrace les crédits destinés au financement de l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement de la DATAR, future DIACT.

**Votre rapporteur spécial s'interroge sur la cohérence de l'action 3.** D'une part, **la distinction entre les grands projets interministériels et les actions du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat »** (cf. *infra*) n'apparaît pas avec évidence (par exemple, le plan « Loire Grandeur nature », qui faisait, jusqu'en 2005, partie de ces grands projets, relèvera en 2006 du programme 162). D'autre part, les crédits relatifs à la politique des massifs auraient davantage vocation à figurer dans l'action 2, relative au développement et à la solidarité des territoires. En outre, **l'inscription des crédits d'études et de prospective dans cette action ne semble pas pleinement justifiée, alors qu'il existe une action « Soutien »** dans le programme (action 4, précitée).

## **B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006**

### **1. Les plafonds d'emplois**

Les dépenses de personnel du programme 112, pour 2006, représentent **8,94 millions d'euros de CP et 117 ETPT**, correspondant aux moyens propres, en personnels, de la DATAR (DIACT).

Il convient de préciser que, **parallèlement à ces moyens propres, la DATAR bénéficiait, au 31 juillet 2005, de 50 agents mis à disposition** (dont 4 mises à disposition contre remboursement). Par ailleurs, les six commissariats à l'aménagement de massifs<sup>1</sup>, en 2005, emploient 25 agents en moyenne annuelle, dont la moitié sur emplois budgétaires de la DATAR, l'autre moitié étant constituée d'agents mis à disposition.

---

<sup>1</sup> *Alpes, Jura, Massif central, Pyrénées, Vosges et la Réunion. Ces commissariats (au contraire des commissaires) ne sont pas distincts, juridiquement, de la DATAR (DIACT).*

## 2. Les crédits budgétaires

Les crédits demandés pour le programme 112 sont répartis comme suit entre les quatre actions qui le composent :

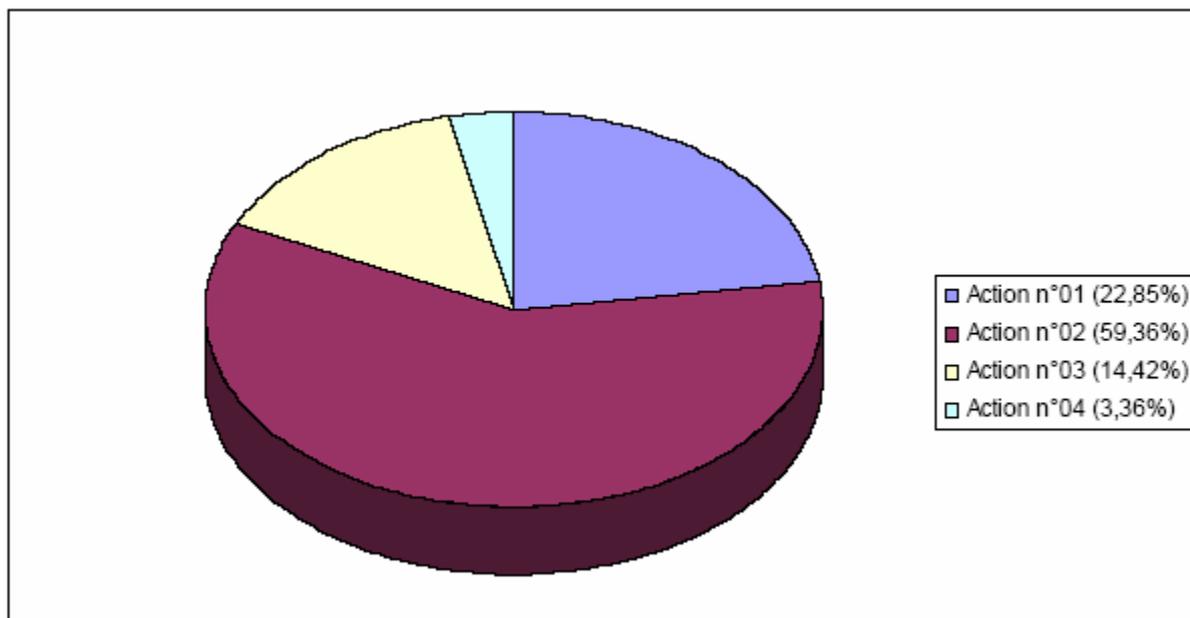
### Les crédits du programme 112 « Aménagement du territoire » pour 2006

(en euros)

| Numéro et intitulé de l'action  | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---|----------------------------|---------------------|
| 1 Attractivité et développement économique  | 87.300.000                 | 71.300.000          |
| 2 Développement territorial et solidarité   | 226.773.650                | 153.767.650         |
| 3 Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels | 55.100.000                 | 37.600.000          |
| 4 Soutien   | 12.840.000                 | 12.840.000          |
| <b>Totaux</b>   | <b>382.013.650</b>         | <b>275.507.650</b>  |

Source : présent projet de loi de finances

### La répartition par action des crédits (AE) du programme 112 pour 2006



Source : présent projet de loi de finances

Les crédits du programme 112, globalement, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005, sont en **hausse de 11,24 % s'agissant des AE, de 3,56 % en ce qui concerne les CP.**

Votre rapporteur spécial déplore que le PAP du programme ne détaille pas le montant des crédits prévus en 2006 pour certains engagements

importants du gouvernement (notamment les contrats de site et les pôles de compétitivité, qui seront financés par l'action 1) et que, d'une façon générale, il reste très imprécis sur la ventilation des crédits entre les mesures financées par chaque action (par exemple, pour l'action 2 : sur le montant global des subventions qui seront attribuées par la DATAR/DIACT aux associations ; sur le volet territorial des CPER ; sur la répartition des crédits entre la politique des massifs et celle des grands programmes d'aménagement du territoire, et la répartition des crédits des CPER entre chacune de ces politiques). Cette imprécision n'est évidemment pas conforme à l'obligation de justifier « *au premier euro* » les crédits demandés.

Les éléments recueillis grâce au questionnaire budgétaire révèlent cependant la répartition présentée dans le tableau suivant.

**La répartition des crédits du programme 112 « Aménagement du territoire » pour 2006**

(en millions d'euros)

|   | Dotation 2005 |               | Dotation 2006 |                | Évolution des AE | Évolution des CP |
|---|---------------|---------------|---------------|----------------|------------------|------------------|
|   | AE            | CP            | AE            | CP             |                  |                  |
| <b>Action 1 « Attractivité et développement économique »</b>  | <b>88,86</b>  | <b>77,01</b>  | <b>87,30</b>  | <b>71,30</b>   | <b>-1,76 %</b>   | <b>-7,42 %</b>   |
| Fonctionnement (études)   | 0,175         | 0,175         | 0             | 0              |                  |                  |
| PAT   | 48            | 38,92         | 38            | 32             | -20,83 %         | -17,78 %         |
| AFII  | 7,44          | 7,44          | 7,5           | 7,5            | 0,74 %           | 0,74 %           |
| FNADT non contractualisé  | 26,44         | 23,67         | 35            | 25             | 32,35 %          | 5,61 %           |
| Subvention au réseau DATAR <sup>(1)</sup>   | 6,8           | 6,8           | 6,8           | 6,8            | 0,00 %           | 0,00 %           |
| <b>Action 2 « Développement territorial et solidarité »</b>   | <b>209,22</b> | <b>151,60</b> | <b>226,77</b> | <b>153,767</b> | <b>8,39 %</b>    | <b>1,43 %</b>    |
| CPER et PI  | 163,67        | 110,21        | 150,50        | 113            | -8,05 %          | 2,53 %           |
| FNADT non contractualisé  | 39,45         | 35,29         | 51,07         | 35,57          | 29,48 %          | 0,79 %           |
| FNADT non contractualisé tramways   | 0             | 0             | 20            | 0              |                  |                  |
| Subvention au réseau DATAR <sup>(1)</sup>   | 1,20          | 1,20          | 1,20          | 1,20           | 0,00 %           | 0,00 %           |
| Assistance technique <sup>(1)</sup>   | 4,9           | 4,9           | 4             | 4              | -18,37 %         | -18,37 %         |
| <b>Action 3 « Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels »</b> | <b>35,47</b>  | <b>27,55</b>  | <b>55,10</b>  | <b>37,60</b>   | <b>55,34%</b>    | <b>36,46%</b>    |
| CPER et PI  | 17,24         | 10,55         | 23,5          | 16             | 36,26 %          | 51,63 %          |
| FNADT non contractualisé  | 14,75         | 13,53         | 28            | 18             | 89,79 %          | 33,04 %          |
| Études  | 3,47          | 3,47          | 3,60          | 3,60           | 3,72 %           | 3,72 %           |
| <b>Action 4 « Soutien »</b>   | <b>9,87</b>   | <b>9,87</b>   | <b>12,84</b>  | <b>12,84</b>   | <b>30,10 %</b>   | <b>30,10 %</b>   |
| Fonctionnement divers   | 3,87          | 3,87          | 3,90          | 3,90           | 0,85 %           | 0,85 %           |
| Personnel   | 6             | 6             | 8,94          | 8,94           | 48,94 %          | 48,94 %          |
| <b>Total</b>  | <b>343,56</b> | <b>266,18</b> | <b>382,01</b> | <b>275,51</b>  | <b>11,24 %</b>   | <b>3,56 %</b>    |

<sup>(1)</sup> FNADT non contractualisé

Source : DATAR

Il convient de remarquer que les dépenses de personnel sont stables par rapport à 2005, l'augmentation de 48,9 % de la masse salariale n'étant due

qu'à l'augmentation du point d'indice et, surtout, à la prise en charge par le programme des dépenses de pensions. S'agissant des dépenses d'interventions, l'évolution des crédits pour la PAT est en retrait sensible par rapport à 2005 : - 20,83 % en AE ; - 17,78 % en CP ; il en va de même pour les mesures d'assistance technique de l'action 2 : - 18,37 % en AE comme en CP. La hausse globale des crédits du programme résulte de l'augmentation de la dotation du FNADT, destinée à prendre en compte les engagements du gouvernement des années précédentes tout en dégagant une marge de manœuvre pour de nouvelles priorités que le gouvernement souhaiterait soutenir.

Les grands traits de la contribution de ces crédits à la politique globale de l'aménagement du territoire ont déjà été exposés ci-dessus (cf. II, C, 2). Outre les éléments déjà présentés, pour un aperçu complet du programme 112 en 2006, il convient d'évoquer ici **la réforme de la DATAR**.

Parallèlement à l'impulsion issue du CIACT, précité, du 14 octobre 2005, et que symbolise le nouveau nom à venir de la DATAR – **la DIACT** –, celle-ci **héritera, en 2006, de l'activité de la mission interministérielle sur les mutations économiques** (MIME) et, ce faisant, des 8 ETPT mis à disposition de la MIME par différents ministères, ainsi que du budget de fonctionnement de cette structure (50.000 euros en provenance du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement). Par ailleurs, la DIACT **pourrait être amenée à changer de locaux**, dans le cadre du programme de cession du patrimoine immobilier conduit par l'Etat<sup>1</sup>, ce qui devrait lui permettre de réunir l'ensemble de ses personnels dans le même site et de se rapprocher du Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP).

Il convient en outre de signaler que **les activités d'études et de prospective de la DATAR (DIACT) devraient bénéficier en 2006 de 3,6 millions d'euros, soit une augmentation de 22,4 %** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2005.

Dans ce dernier domaine, on rappelle qu'**un Conseil de prospective et de dynamique des territoires a été créé en 2003**, aux fins d'évaluer le programme de prospective intitulé « *Territoires 2020* », d'identifier des priorités d'études et d'impulser des travaux de prospective, notamment en ce qui concerne l'impact du vieillissement démographique sur les territoires. **En décembre 2004, un conseil plus restreint**, de nature scientifique et articulé avec le programme de travail de la DATAR, a été constitué afin d'assurer le suivi du programme de prospective, « *Territoire 2030* », qui a pris le relais de « *Territoires 2020* » précité. Par ailleurs, **un Observatoire des territoires a été installé en mars 2004**, dont les premiers travaux ont notamment conduit à l'ouverture sur Internet d'un site, portail interministériel

---

<sup>1</sup> Comme déjà signalé, ces opérations sont retracées par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

(« *territoires.gouv.fr* »), qui présente, sous forme de cartographies interactives, une sélection d'indicateurs sur les principaux enjeux de l'aménagement du territoire et du développement régional.

Votre rapporteur tient à rappeler que **la multiplication des organismes de prospective doit faire la preuve de son utilité au sein du dispositif d'évaluation et de prospective existant**, et de son efficacité. Il regrette, du reste, que **le coût de ces organismes ne figure pas dans le PAP** du programme 112.

### 3. Les fonds de concours

Au bénéfice du programme 112, **350.000 euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, sont attendus en 2006 au titre de fonds de concours (soit l'équivalent de 0,09 % des AE et 0,13 % des CP du programme). Il s'agit d'une **contribution du FEDER** au programme national d'assistance technique et au programme national informatique.

### 4. Les dépenses fiscales

Pour 2006, 24 catégories de dépenses fiscales sont recensées comme contribuant positivement<sup>1</sup> aux finalités poursuivies par le programme 112, dont 20 à titre principal. Ces dépenses, au total, représentent plus de 879 millions d'euros, soit plus de trois fois les crédits de paiement du programme lui-même. Parmi les contributions des dépenses fiscales dont l'objet principal est de contribuer à la politique de l'aménagement du territoire, les deux principales sont :

- d'une part, l'exonération, totale ou partielle, des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles créées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire, pour un coût évalué à hauteur de 170 millions d'euros ;

- d'autre part, les taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse, pour un coût évalué à hauteur de 140 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Parmi l'ensemble des catégories de dépenses fiscales répertoriées comme contribuant à titre principal aux finalités poursuivies par le programme 112, trois sont évaluées à un coût nul en 2006 : elles concernent les sociétés de développement régional (SDR), qui, aux termes de l'article R. 516-21 du code monétaire et financier, « concourent sous forme de participations en capital au financement des entreprises situées sur le territoire national [et] sont autorisées à consentir, dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'économie, des prêts à cinq ans et plus aux entreprises quelle qu'en soit la forme juridique », ainsi que « donner leur garantie aux emprunts à deux ans et plus que contractent ces entreprises ». En outre, l'un des dispositifs fiscaux d'exonération qui, sans que ce soit son objet principal, contribue, jusqu'à la fin de l'année 2005, aux finalités du programme – l'exonération des droits de mutation à titre onéreux sur les cessions de branche complète d'activité réalisées entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005 –, par définition, aura disparu à compter de 2006.

Cependant, le coût de quatre catégories de dépenses fiscales, répertoriées comme contribuant à titre principal aux finalités poursuivies par le programme 112, reste un simple ordre de grandeur, estimé à moins de 0,5 million d'euros dans chaque cas. En outre, le coût de trois autres catégories de ces dépenses fiscales, et celui d'une catégorie des dépenses fiscales contribuant au programme 112 sans que ce soit leur objet principal, est présenté comme « non chiffrable ».

Votre rapporteur, regrettant le caractère incomplet, qui s'ensuit, de **la mesure de la dépense fiscale associée à la politique d'aménagement du territoire**, réitère ici son souhait, plus haut formulé déjà (cf. IV, B, 4), que soit mené à bien le travail annoncé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur le chiffrage de ces dépenses.

### **C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE PERFECTIBLE**

Le programme 112 comporte **7 objectifs**, assortis de **15 indicateurs** au total. Comme pour le programme 223 « Tourisme », ces objectifs sont articulés avec les différentes actions (hors « Soutien ») du programme : les objectifs 1 et 2 se rapportent à l'action 1 (« Attractivité et développement économique »), les objectifs 3 et 4 à l'action 2 (« Développement territorial et solidarité ») et les objectifs 5, 6 et 7 à l'action 3 (« Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels ») (*cf. encadré ci-après*).

Ce faisant, **le PAP développe les principaux axes de la politique d'aménagement du territoire.**

#### **Les objectifs et indicateurs de performance du programme 112 « Aménagement du territoire »**

##### ***Objectif 1 : « Favoriser la compétitivité et la création d'emplois dans les territoires »***

*Visant à améliorer l'attractivité du territoire et à en corriger les déséquilibres de développement économique, cet objectif est évalué par quatre indicateurs. L'un mesure l'impact de la PAT sur la création d'emplois ; l'autre vérifie la réalité des créations d'emplois prévues dans les conventions d'attribution de la PAT ; le troisième mesure le délai d'instruction des dossiers de demande de PAT ; le dernier permet d'apprécier la proportion de PAT attribuées aux pôles de compétitivité (une cible de 30% étant affichée pour 2006, conformément aux engagements pris lors du CIADT du 14 septembre 2004).*

**Objectif 2 : « Favoriser les projets d'implantation et de développement d'entreprises internationalement mobiles »**

Ayant pour objet l'implantation d'entreprises à dimension internationale sur le territoire français, cet objectif est assorti d'un indicateur mesurant la part d'emplois créés grâce à des projets soutenus par l'AFII sur le total des emplois créés grâce à des investissements étrangers en France.

**Objectif 3 : « Favoriser l'accès des populations et des entreprises aux services de proximité et aux nouvelles technologies de l'information »**

Tendant à améliorer l'accès aux services de proximité et aux technologies de l'information et de la communication (TIC), cet objectif comporte quatre indicateurs. Les deux premiers mesurent la part de la population n'ayant pas accès, pour l'un, à la téléphonie mobile, pour l'autre au haut débit (1 mbit/s). Le troisième indicateur, qui recense celles des communes mettant en œuvre des technologies alternatives en matière de TIC qui se situent en zone de revitalisation rurale (ZRR), vise à apprécier si l'action d'impulsion de la DATAR (DIACT), dans ce domaine, bénéficie bien aux zones rurales prioritaires. Enfin, le quatrième indicateur mesure la part des actions relatives aux services de proximité (mutualisation d'équipements dans les domaines social, sanitaire et culturel) dans le total des projets financés chaque année par la DATAR (DIACT) dans le cadre des contrats de territoires (contrats d'agglomérations, contrats de pays).

**Objectif 4 : « Favoriser les projets intercommunaux dans le cadre des politiques contractuelles et des fonds européens »**

Cet objectif concerne la capacité de la DATAR (DIACT) à faire émerger, grâce à son action de coordination des politiques contractuelles (CPER, fonds structurels), des projets locaux de développement. Deux indicateurs sont retenus : le premier vise à apprécier l'effet de levier des dépenses d'ingénierie portées par le FNADT sur l'ensemble des dépenses engagées dans le cadre des contrats de territoires ; le second mesure la part des projets intercommunaux dans l'ensemble des projets des collectivités territoriales financés par des fonds structurels.

**Objectif 5 : « Soutenir la mise en œuvre de grands projets interministériels d'aménagement du territoire »**

Cet objectif se rapporte à la mission de coordination exercée par la DATAR (DIACT) dans la mise en œuvre de grands projets interministériels d'aménagement du territoire. Le seul indicateur proposé porte sur la part des opérations pour lesquelles les délais de réalisation prévus sont respectés. Cet indicateur, au surplus, ne prend en compte que trois des huit projets existants (Mont Saint-Michel, littoral du Languedoc et Saône-Rhin).

**Objectif 6 : « Aider à concevoir l'action publique en matière d'aménagement du territoire »**

Cet objectif vise à accroître la portée des actions d'études et de prospective de la DATAR (DIACT) auprès du gouvernement et des décideurs publics. Il est évalué par deux indicateurs qui recensent : l'un, le nombre de citations de rapports de la DATAR (DIACT) dans la presse et les rapports parlementaires (cible : 150 en 2006) ; l'autre le nombre de cartes visualisées et de données téléchargées à partir du site de l'observatoire des territoires (cible : 140.000 en 2006).

**Objectif 7 : « Améliorer l'organisation des acteurs économiques en montagne »**

Ayant pour objet l'amélioration de l'organisation des acteurs économiques de la montagne, cet objectif comprend un seul indicateur, relatif à la part des actions consacrées à la restructuration de l'offre touristique dans les programmations annuelles des conventions interrégionales de massifs (cible : 20 % en 2006).

Dans son rapport relatif au projet de budget de l'aménagement du territoire pour 20041, votre rapporteur spécial avait estimé souhaitable que la structuration du programme relatif à l'aménagement du territoire soit proche des objectifs que fixe la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire :

- « *soutien des territoires en difficulté* » ;
- « *développement local, organisé dans le cadre des bassins d'emploi et fondé sur la complémentarité et la solidarité des territoires ruraux et urbains* » ;
- « *organisation d'agglomérations favorisant leur développement économique, l'intégration des populations, la solidarité dans la répartition des activités, des services et de la fiscalité locale ainsi que la gestion maîtrisée de l'espace* » ;
- « *renforcement de pôles de développement à vocation européenne et internationale, susceptibles d'offrir des alternatives à la région parisienne* ».

Force est de constater que **les objectifs proposés pour le programme 112 ne recoupent qu'imparfaitement ces objectifs**, ni ne distingue clairement entre les deux finalités globales de ces derniers : **l'équité entre les territoires et l'efficacité économique**.

De manière plus ponctuelle, **votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité d'évaluer l'action 1 du programme 112 au prisme de la PAT, alors que celle-ci devrait être affectée, à court terme, par la réforme communautaire des aides à finalités régionales** (cf. II, C, 2, b).

Cependant, dans son rapport, déjà cité, sur les objectifs et les indicateurs de la LOLF, notre collègue Jean Arthuis, président, avait relevé que le taux de couverture de téléphonie mobile, comme celui de l'avancement des CPER, indicateurs d'activité, ne constituaient pas des indicateurs pertinents pour mesurer la performance du programme 112. Votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que ces indicateurs ont été supprimés en conséquence.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 73 (2003-2004), tome III, annexe 33.



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

### A. UN PROGRAMME « INTERMINISTÉRIEL » COMPOSÉ DE HUIT ACTIONS

Le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), retrace les crédits destinés au financement d'actions définies comme « *des actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle, couvrant des projets d'envergure, à enjeu de portée nationale* », dont on peut préciser, en outre, qu'elles sont limitées dans le temps. Ce faisant, le PITE constitue un programme original.

L'élaboration de ce programme est interministérielle et déconcentrée, dans la mesure où il revient aux préfets de région de proposer les actions qui le composent. Les ressources budgétaires qui figurent au PITE sont retranchées des programmes, ministériels, où elles auraient eu vocation à apparaître, à l'exception des dépenses en personnel (titre 2), que le PITE n'intègre pas. Ces ressources sont fongibles dans le périmètre de chaque action exclusivement.

Le Premier ministre ayant chargé le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire de la gestion du PITE, la responsabilité administrative de cette gestion a été confiée au secrétaire général du MIAT, le référent « politique » du programme restant le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Ainsi est respecté, formellement, l'article 7 de la LOLF, aux termes duquel « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ».

#### Les actions du PITE pour 2006

*Pour 2006, huit actions ont été regroupées dans le PITE :*

- l'action 1, « **Le Rhin et le bande rhénane** », vise au développement durable des activités économiques de ce territoire, en améliorant l'efficacité du transport fluvial et en développant l'intermodalité voie fluviale/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 ;

- l'action 3, « **Plan Loire Grandeur nature - Centre** », correspond aux crédits destinés au financement d'une deuxième phase du plan éponyme (débuté en 1994 et programmé jusqu'en 2006), visant à augmenter la sécurité de ce territoire face au risque d'inondations, à y améliorer la gestion de la ressource en eau et des espaces naturels, ainsi qu'à mettre en valeur le patrimoine naturel et historique ;

- l'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissement 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 ;

- 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 des forêts en termes environnementaux, sociaux et touristiques ;

- 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, qui vise notamment à restaurer son caractère de zone humide, conformément à la directive « Natura 2000 », et 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 ;

- l'action 8, « **Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes** », enfin, concerne l'amélioration de la maîtrise des flux migratoires et la dynamisation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile dans cette région.

Le rattachement de l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », précitée, à la mission « Politique des territoires » paraît discutable à votre rapporteur spécial, dans la mesure où il existe, au sein de la mission « Solidarité et intégration<sup>1</sup> », un programme spécifiquement dédiée à l'« accueil des étrangers et intégration » (programme 104).

---

<sup>1</sup> Le rapporteur spécial de la mission « Solidarité et intégration » est notre collègue Auguste Cazalet.

## **B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2006**

### **1. Les crédits budgétaires**

Les crédits demandés pour 2006 au titre du PITE sont répartis comme suit entre les huit actions qui le composent :

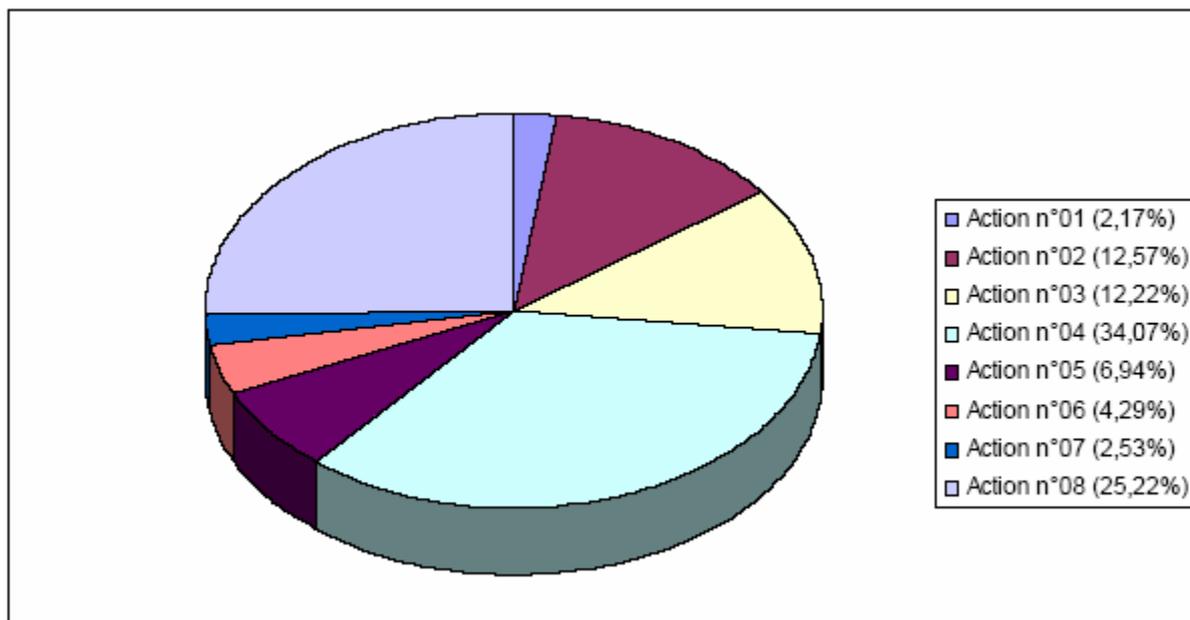
#### **Les crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » pour 2006**

*(en euros)*

| <b>Numéro et intitulé de l'action</b>                            | <b>Autorisations d'engagement</b> | <b>Crédits de paiement</b> |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| 01 Le Rhin et la bande rhénane - Alsace                          | 2.925.000                         | 1.898.000                  |
| 02 Eau – Agriculture en Bretagne                                 | 16.943.810                        | 7.980.330                  |
| 03 Plan Loire Grandeur Nature - Centre                           | 16.475.000                        | 6.825.000                  |
| 04 Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse | 45.937.200                        | 18.043.800                 |
| 05 Filière bois – Auvergne et Limousin                           | 9.360.300                         | 4.712.900                  |
| 06 Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin – Poitou Charentes | 5.781.250                         | 5.551.250                  |
| 07 Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur        | 3.405.000                         | 2.163.000                  |
| 08 Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes                 | 34.000.000                        | 34.000.000                 |
| <b>Totaux</b>  | <b>134.827.560</b>                | <b>81.174.280</b>          |

*Source : présent projet de loi de finances*

### La répartition par action des crédits (AE) du programme 162 pour 2006



Source : présent projet de loi de finances

## 2. Les fonds de concours

Au bénéfice du PITE, **14,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,1 millions d'euros en crédits de paiement** sont attendus, pour 2006, au titre de fonds de concours (soit l'équivalent de 10,5 % des AE et 5 % des CP du programme).

Ces FC, d'après les informations communiquées à votre rapporteur spécial, **se rapportent en réalité à la seule action 3 du programme**, « **Plan Loire Grandeur nature - Centre** », pour laquelle il a été décidé de créer « *un fonds de concours spécifique* ». Celui-ci, il convient de le remarquer, représentera ainsi **l'équivalent de 86 % des AE de l'action et 60 % de ses CP**.

**Votre rapporteur spécial souhaite obtenir, de la part du gouvernement, davantage d'éclaircissements** sur la nature de ce fonds de concours.

### C. UNE MESURE INSUFFISANTE DE LA PERFORMANCE

Pour chaque action composant le PITE, un objectif unique a été élaboré, assorti à chaque fois d'un unique indicateur. Aux yeux de votre rapporteur spécial, cette organisation s'avère insuffisante, **les objectifs témoignant souvent une faible pertinence et les indicateurs d'un caractère lacunaire**.

## 1. La faible pertinence des objectifs

### a) Des objectifs trop complexes

Les **objectifs détaillent les visées de chacune des actions** du PITE. De fait, ils se montrent cohérents avec celles-ci, mais certains sont manifestement **trop complexes, pour des actions à l'égard desquelles il y avait souvent matière à détailler plusieurs objectifs**, en fonction des différents buts poursuivis. Votre rapporteur spécial n'en donnera que les deux exemples suivants, caractéristiques :

- pour l'**action 1**, « Le Rhin et le bande rhénane », l'objectif est ainsi libellé : « *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* ». Il est évident qu'au moins trois objectifs sont ici rassemblés en un seul : améliorer l'efficacité et la sécurité du transport fluvial, d'une part ; améliorer l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, d'autre part ; enfin, préserver la biodiversité de la bande rhénane.

- pour l'**action 4**, « Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse », l'objectif assigné est d'« *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et résorber son déficit en équipements et en services collectifs* ». Là encore, trois objectifs au moins pouvaient être dégagés : premièrement, aider la Corse à surmonter le handicap naturel que constitue son relief ; deuxièmement, l'aider à surmonter le handicap naturel que constitue son insularité ; troisièmement, résorber son déficit en équipements et en services collectifs.

### b) Des objectifs peu significatifs de la performance du programme

En synthétisant les finalités de l'action à laquelle il se rapporte, chacun des objectifs du PITE ne représente, bien souvent, qu'un développement explicatif de l'action ou d'une partie de l'action en cause, et non une véritable mesure de performance. En voici deux exemples :

- pour l'action 6, « Plan gouvernemental sur le Marais poitevin – Poitou-Charentes », l'objectif retenu consiste à « *préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin* ». C'est confondre l'objet de l'action 6 (qui tend en effet à mettre en œuvre le document d'objectifs du site, classé « Nature 2000 » ; à réaliser une gestion coordonnée de la ressource en eau ; à mettre en place une opération « grand site », destinée à accueillir les touristes dans le respect de l'environnement ; et à reconquérir le label de « parc naturel régional ») avec la performance administrative de sa réalisation.

- pour l'action 8, « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », l'objectif proposé est d'« *améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes* ». Quelle performance administrative exacte la notion d'« *amélioration* » mesure-t-elle ici ? Le commentaire fourni par le PAP donne pourtant le détail, en « *cinq axes stratégiques* », des finalités en réalité

poursuivies par l'action 8 : l'accélération des délais de traitement des demandes d'asile ; l'amélioration des conditions d'hébergement des demandeurs ; celle de la qualité de l'accompagnement social ; celle de l'accès au droit ; celle de l'efficacité des procédures de reconduites à la frontière. Il y avait là matière à autant d'objectifs (cf. les remarques ci-dessus, a), et à au moins autant d'indicateurs.

## 2. Le caractère lacunaire des indicateurs

L'indicateur unique associé à chaque action du PITE, souvent, rend compte d'**une dimension trop étroite de l'action en cause**.

Par exemple, l'indicateur de l'**action 8**, dont les différentes finalités viennent d'être citées, ne mesure que le « *nombre de demandeurs d'asile "Rhône-Alpes" hébergés en CADA [centre d'accueil des demandeurs d'asile] ou en AUJA [dispositif d'accueil d'urgence des demandeurs d'asile] rapporté au nombre total de demandeurs d'asile hébergés en Rhône-Alpes* ».

De même, pour l'**action 4**, dont on a présenté ci-dessus les objectifs sous-tendus par l'intitulé de son objectif « officiel », et dont le commentaire du PAP précise qu'elle vise à renforcer les structures de base, améliorer les services collectifs et mettre en valeur l'espace régional de la Corse, l'indicateur consiste dans l'« évolution des délais de réalisation des projets ».

On citera encore la mesure des « nombre et pourcentage de communes couvertes par un plan communal de sauvegarde (au sens de la loi de modernisation de la sécurité civile<sup>[1]</sup>) par rapport au nombre total de communes situées en zone inondable », associée à l'**action 3**, « Plan Loire Grandeur nature - Centre » – indicateur de moyens, qui ne rend pas compte de l'efficacité des plans communaux ainsi mis en place.

Les deux derniers indicateurs cités (pour les actions 3 et 4), au reste, ne sont **pas même renseignés** pour 2006, et aucune cible n'a été définie ; il en va de même pour les actions 7 et 8.

**Pour les années à venir, votre rapporteur spécial estime absolument nécessaire que le PITE bénéficie d'indicateurs plus complets, tous renseignés, procédant d'objectifs mieux définis.** Les spécificités de ce programme, en effet, ne sauraient justifier une dérogation aux exigences de mesure de la performance posées par la LOLF.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004. Aux termes de l'article 14 de cette loi, « le plan communal de sauvegarde regroupe l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. »

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### *A. LES MODIFICATIONS À TITRE RECONDUCTIBLE*

#### **1. Un transfert de crédits entre deux programmes de la mission, en vue d'attribuer la responsabilité du programme 159 au ministère de l'équipement**

Comme il a déjà été signalé ci-dessus, l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du gouvernement, a décidé de transférer les crédits relatifs à l'information géographique et cartographique du ministère de l'équipement, soit 60.800 euros, figurant dans le programme 222 « Stratégie en matière d'équipement », dans le programme 159 « Information géographique et cartographique ».

Ce transfert vise à éviter la position ambiguë du directeur général de l'Institut géographique national (IGN), à la fois responsable du programme 159 et de l'opérateur unique de celui-ci (l'IGN). Le transfert décidé rend en effet possible d'attribuer la responsabilité du programme 159 aux services du ministère chargé de l'équipement.

#### **2. La suppression des crédits destinés au démarrage de nouveaux établissements publics fonciers locaux**

Comme on l'a déjà relevé également, l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Louis Giscard d'Estaing au nom de la commission des finances, et malgré l'avis défavorable du gouvernement, a minoré les crédits demandés au titre du programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », pour un montant de **2 millions d'euros**.

**Ces crédits étaient prévus afin de financer l'aide au démarrage de nouveaux établissements publics fonciers locaux**, destinés à permettre l'accélération de la construction de logements.

Du compte rendu des débats, il ressort que la suppression de ces crédits a poursuivi deux finalités principales :

1° **Eviter de renforcer la complexité des structures intervenant dans le domaine foncier**. En effet, sont déjà compétents, en la matière, les services déconcentrés de l'équipement, les agences d'urbanisme et les communautés d'agglomérations ;

2° **Eviter l'instauration d'une nouvelle taxe locale (taxe spéciale d'équipement)**, à laquelle donnerait vraisemblablement lieu la création des établissements publics fonciers envisagés. En effet, ces établissements sont

habilités, pour leur financement, à arrêter, annuellement, une taxe spéciale d'équipement.

### **3. Des opérations de crédit au titre du plan d'urgence pour les banlieues**

L'Assemblée nationale, en seconde délibération, a adopté un **amendement présenté par le gouvernement**, tendant aux opérations de crédit suivantes :

*a) Une minoration de crédits destinée à gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues*

L'amendement précité **a minoré les crédits demandés au titre de la mission** « Politique des territoires », de 1.759.501 euros au total. Cette minoration est destinée à **gager les dépenses au titre du plan d'urgence pour les banlieues**. Elle répartie de la manière suivante entre les programmes de la mission :

- 228.706 euros sur le programme 222, « Stratégie en matière d'équipement » ;
- 398.500 euros sur le programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ;
- 398.500 euros sur le programme 159, « Information géographique et cartographique » ;
- 302.488 euros sur le programme 223, « Tourisme » ;
- 431.307 euros sur le programme 162, « Interventions territoriales de l'État ».

*b) Une majoration de crédits au titre du plan d'urgence pour les banlieues*

L'amendement précité, au titre du plan d'urgence pour les banlieues, **a majoré les crédits demandés pour le programme 112, « Aménagement du territoire »**, de 20 millions d'euros. Ces crédits bénéficieront à l'action 2 du programme (« Développement territorial et solidarité »).

### **B. LES MODIFICATIONS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

L'amendement du gouvernement, précité, adopté en seconde délibération par l'Assemblée nationale a abondé le plafond de la mission « Politique des territoires » de 657.000 euros au total.

### **C. SYNTHÈSE**

Les modifications ci-dessus décrites ont conduit aux variations suivantes, par rapport aux crédits inscrits dans le projet initial de loi de finances :

#### **Variations, après modifications par l'Assemblée nationale, des crédits de la mission « Politique des territoires » par rapport au projet initial de loi de finances pour 2006**

*(en euros)*

| <b>Programmes</b>  | <b>+</b>     | <b>-</b>  |
|--|--------------|-----------|
| Stratégie en matière d'équipement<br><i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>             |              | 289 506   |
| Aménagement, urbanisme et ingénierie publique<br><i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i> |              | 398.500   |
| Information géographique et cartographique   |              | 337.700   |
| Tourisme<br><i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>                                      | 179.512      |           |
| Aménagement du territoire<br><i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>                     | 18.175.000   |           |
| Interventions territoriales de l'Etat  |              | 431 307   |
| <b>TOTAUX</b>  | 18.354.512   | 1.457.013 |
| <b>SOLDE</b>   | + 16.897.499 |           |



## LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

### *A. EXAMEN DE LA MISSION*

**Au cours d'une réunion tenue le jeudi 17 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Roger Besse, rapporteur spécial, sur la mission « Politique des territoires ».**

**M. Roger Besse, rapporteur spécial,** a commencé par formuler plusieurs observations qui intéressaient la mission « Politique des territoires » dans son ensemble.

Il a d'abord rappelé que cette mission constituait une mission interministérielle et qu'elle était composée de six programmes. Il a précisé qu'elle associait deux ministères : d'une part, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, pour 4 programmes de la mission ; d'autre part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, pour 2 programmes de la mission.

Il a souligné que cette mission retraçait, principalement, trois grandes politiques sectorielles de l'Etat : la politique de l'urbanisme, le cœur de la politique de l'aménagement du territoire et la politique du tourisme.

Il a indiqué que, pour 2006, la mission « Politique des territoires » comprenait 1.549 équivalents temps plein travaillé, qui représentaient 0,06 % de l'ensemble des plafonds d'emplois inscrits au budget général de l'Etat. Il a noté que ces emplois étaient répartis entre les deux ministères concernés, à raison de :

- 92,5 % (soit 1.432 équivalents temps plein travaillé) pour le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ce qui correspondait à 1,53 % du plafond global d'emplois de ce ministère ;

- 7,5 % (soit 117 équivalents temps plein travaillé) pour le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Il a précisé que ces derniers emplois, en pratique, correspondaient aux effectifs de la DATAR, et qu'ils représentaient 0,06 % du plafond global d'emplois du ministère de l'intérieur.

Il a ajouté que la mission « Politique des territoires », pour 2006, en termes de crédits budgétaires, représentait 864,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et 701,8 millions d'euros de crédits de paiement. Il a fait observer que ces crédits faisaient de la mission « Politique des territoires », en volume, une « petite » mission du budget général de l'Etat, qui correspondait à 0,25 % du total des autorisations d'engagement de ce budget, et à 0,21 % du total de ses crédits de paiement.

Par ailleurs, il a signalé que, pour 2006, au titre de cette mission, étaient attendus des fonds de concours non négligeables : près de 28,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit l'équivalent de 3,32 % des autorisations d'engagement de la mission ; 33,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit l'équivalent de 4,82 % des crédits de la mission. A ce propos, il s'est félicité de l'inscription, cette année, grâce à la LOLF, du montant des fonds de concours dans les « bleus » budgétaires, information améliorant la visibilité de la mission. Toutefois, il a souhaité qu'à l'avenir soit également précisée l'origine de ces fonds. Il a précisé que cette information, actuellement, n'était disponible qu'au travers des questionnaires budgétaires.

Il a précisé, en outre, que les finalités poursuivies par la mission « Politique des territoires », en 2006, devraient bénéficier de plus de 2,62 milliards d'euros de dépenses fiscales, soit l'équivalent de 3,75 fois les crédits de paiement demandés au titre de la mission elle-même.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a ensuite analysé les crédits de chacun des six programmes composant la mission.

Concernant le premier programme de celle-ci, le programme 222 « Stratégie en matière d'équipement », il a indiqué qu'il s'agissait de crédits destinés au financement des moyens de pilotage stratégique de l'équipement, permettant d'adapter en permanence les politiques des territoires aux nouveaux besoins d'intervention publique. Il a précisé que ce programme était composé de sept actions.

Il a fait valoir que ce programme « Stratégie en matière d'équipement », visait, pour l'essentiel, à financer des dépenses de personnel et de fonctionnement dans le domaine de l'équipement. Il a signalé qu'en regard de la complexité du périmètre de ce programme, il était envisagé de transférer, en 2007, l'ensemble de ses crédits dans le programme 217, « Conduite des politiques d'équipement », de la mission « Transports ». A cet égard, il a observé que l'opération s'inscrirait a priori à l'encontre des objectifs de la LOLF, qui visait à l'identification par nature des catégories de dépenses, mais il a estimé que ce transfert de crédits permettrait une lisibilité budgétaire constituant la véritable finalité poursuivie, en la matière, par la LOLF.

Puis il a évoqué les principaux chiffres concernant ce programme « Stratégie en matière d'équipement » pour 2006.

Il a tout d'abord relevé que les dépenses de personnel représentaient 56,43 millions d'euros de crédits de paiement et 847 équivalents temps plein travaillés. Il a signalé que ces équivalents temps plein travaillés ne concernaient que des personnels d'administration centrale de l'équipement. Il a expliqué que, compte tenu des mutations que connaissait l'équipement dans le contexte de la décentralisation, il avait été décidé, pour la commodité de la gestion, de transférer provisoirement les effectifs des services déconcentrés dans le programme 217, « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports ».

Il a ensuite indiqué que, globalement, les crédits du programme « Stratégie en matière d'équipement », pour 2006, s'élevaient au total à 99,47 millions d'euros en crédits de paiement (soit 14 % des crédits de la mission) et que, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005, ces crédits s'avéraient en hausse de près de 6 %. Il a relevé que cette hausse profitait principalement à l'action 2, « Ecoles, pilotage des services et de l'encadrement », pour 2,78 millions d'euros. Il a précisé que cette somme devrait permettre de financer : d'une part, des travaux immobiliers dans les locaux de l'Ecole nationale des Ponts et chaussées, afin de répondre aux besoins de mise aux normes du bâtiment ; d'autre part, les besoins en animation et en communication liés à la réforme de l'équipement, notamment des actions à destination des citoyens et des élus locaux.

Il a signalé, encore, au bénéfice du programme « Stratégie en matière d'équipement », que 1,23 million d'euros était attendu, en 2006, au titre de fonds de concours, qui provenaient notamment de la vente de publications et documents statistiques divers.

Concernant le deuxième programme de la mission « Politique des territoires », le programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'agissait de crédits destinés au financement des grandes opérations d'urbanisme lancées par l'Etat, de l'exercice de ses missions en matière de planification ou d'application du droit des sols, et du soutien technique ou opérationnel apporté par l'équipement aux collectivités territoriales et à d'autres ministères. Il a précisé que ces aspects étaient déclinés en six actions.

Il a indiqué que, pour 2006, les dépenses de personnel de ce programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » représentaient 17,35 millions d'euros de crédits d'engagement et 259 équivalents temps plein travaillé. Il a noté que la quasi-intégralité de ces équivalents temps plein travaillé était consacrée à l'action 1 du programme, « Urbanisme, planification et aménagement ». Il a ajouté qu'il s'agissait, comme dans le cadre du programme « Stratégie en matière d'équipement », d'effectifs des services centraux de l'équipement. Il a rappelé, qu'en effet, les dépenses de personnel des services déconcentrés, cette année, se trouvaient rassemblés, pour la commodité de la gestion, dans le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports ».

Il a par ailleurs regretté que la ventilation des équivalents temps plein travaillé du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ne soit pas détaillée, par affectation, dans le « bleu » budgétaire, comme cela avait été fait pour le programme « Stratégie en matière d'équipement ».

Puis il a indiqué que les crédits demandés pour ce programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », représentaient, au total, 92,35 millions de crédits de paiement, soit 13 % des crédits de la mission « Politique des territoires ».

Il a précisé que les crédits de paiement enregistreraient une hausse apparente de 17,97 %, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005. Cependant, il a fait valoir que cette hausse était essentiellement due à l'augmentation des crédits de l'action 6, « Soutien au programme », et résultait du changement de périmètre de certains postes budgétaires (en matière de contentieux) et du « rebasage » de certaines dépenses (concernant les études).

Il a également fait valoir que ces crédits finançaient la politique de l'urbanisme de l'Etat. Il a rappelé les trois grands axes structurant cette politique : d'une part, le soutien des pôles de développement d'intérêt national, touchant au patrimoine foncier de l'Etat, aux villes nouvelles et aux grandes opérations d'urbanisme ; d'autre part, le soutien aux politiques urbanistiques locales, concernant l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, le volet foncier des contrats de plan Etat-régions et les établissements publics fonciers ; enfin, le soutien aux organismes et réseaux professionnels du secteur, dont les agences de l'urbanisme.

Il a alors signalé un amendement que l'Assemblée nationale, à l'initiative de son collègue député Louis Giscard d'Estaing, au nom de la commission des finances, avait adopté le 8 novembre 2005. Il a indiqué que cet amendement tendait à supprimer, dans le programme « Stratégie en matière d'équipement », deux millions d'euros, cette somme ayant été prévue pour financer l'aide au démarrage de nouveaux établissements publics fonciers locaux. Il a précisé que ces établissements étaient destinés à permettre l'accélération de la construction de logements. Il a expliqué que l'Assemblée nationale avait souhaité éviter de renforcer la complexité des structures intervenant dans le domaine foncier, domaine dans lequel les services déconcentrés de l'équipement, les agences d'urbanisme et les communautés d'agglomérations se trouvaient déjà compétents.

**M. Jean Arthuis, président**, a exprimé son accord avec cette analyse.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il souscrivait, lui-même, à l'initiative de l'Assemblée nationale, à cet égard. En conséquence, il a précisé que, dans l'hypothèse où l'amendement précité ne serait pas maintenu au terme de la première délibération du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, il proposerait à la commission de rétablir la suppression des crédits correspondants.

Par ailleurs, il a indiqué qu'au bénéfice du programme « Stratégie en matière d'équipement », 26,48 millions d'euros en crédits de paiement étaient attendus en 2006, au titre de fonds de concours, soit l'équivalent de 28 % des crédits de paiement du programme. Il a ajouté que ces fonds de concours résultaient, pour l'essentiel, de la participation du conseil régional d'Ile-de-France aux opérations d'aménagement de la voirie primaire des villes nouvelles, prévue à hauteur de plus de 21,55 millions d'euros.

Concernant le troisième programme de la mission « Politique des territoires », le programme 159 « Information géographique et cartographique », il a indiqué qu'il s'agissait de crédits destinés au financement des besoins de la collectivité nationale en matière de données géographiques et cartographiques. Il a précisé que ce programme s'inscrivait dans une démarche de gestion des territoires. Il a ajouté qu'il était composé de deux actions et qu'il s'appuyait sur un opérateur unique, l'Institut géographique national (IGN).

Il a expliqué que, prenant en considération ce dernier élément, la responsabilité du programme avait été attribuée au directeur général de l'IGN. Il a signalé que, ce faisant, le directeur général de l'IGN avait été placé dans une position ambiguë, à la fois responsable et opérateur du programme. Il a exposé que l'Assemblée nationale, cependant, à l'initiative de son collègue député Louis Giscard d'Estaing, intervenant au nom de la commission des finances, avait adopté, le 8 novembre 2005, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement tendant à mettre fin à cette situation. Il a expliqué que l'amendement transférait dans le programme « Information géographique et cartographique » les crédits relatifs à l'information correspondante assurée par le ministère de l'équipement (soit un montant de 60.800 euros), qui figuraient dans le programme « Stratégie en matière d'équipement ». Il a fait valoir que cet amendement permettait d'attribuer la responsabilité du programme aux services du ministère chargé de l'équipement. Il a déclaré qu'il approuvait cette initiative.

Puis il a indiqué que les crédits demandés, pour 2006, au titre du programme « Information géographique et cartographique », représentaient 75 millions d'euros, soit un peu plus de 10 % des crédits de la mission « Politique des territoires ».

Il a signalé que, globalement, par rapport à ceux inscrits en loi de finances pour 2005, les crédits de paiement baissaient de 1,92 %. Il a relevé que cette baisse s'inscrivait dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens, passée entre l'Etat et l'IGN pour les années 2003 à 2006, visant à faire diminuer la part de la dotation de l'Etat par rapport aux ressources propres de l'établissement.

Concernant le quatrième programme de la mission « Politique des territoires », le programme 223 « Tourisme », M. Roger Besse, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'agissait, comme l'intitulé même du programme l'indiquait clairement, des crédits afférents à la politique conduite par l'actuel ministère délégué au tourisme. Il a rappelé les trois grands axes de cette politique, dont il a précisé qu'ils trouvaient leur correspondance dans les trois premières actions du programme (la quatrième action étant une action de « soutien ») :

1°- le renforcement de la promotion de la destination « France » et des savoir-faire nationaux, afin d'accroître la fréquentation touristique du pays ;

2°- l'appui à l'économie touristique nationale, par une meilleure connaissance des besoins et des attentes des touristes, dans le cadre d'une démarche dite « qualité » ;

3°- le développement de l'accès de tous aux vacances, y compris les publics économiquement fragiles.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a tenu à attirer l'attention sur la conjoncture dépréciée dans laquelle se trouvait le tourisme français. Ainsi, il a indiqué qu'on assistait, depuis 2001, à une baisse du solde touristique de la France. Il a précisé que le contexte international ne suffisait plus à expliquer cette situation. Il a notamment fait valoir que la baisse était de 14,5 % en 2003, et de 15,7 % en 2004. Il a signalé qu'en 2004, pour la première fois depuis 15 ans, le tourisme n'avait plus représenté le premier poste excédentaire de la balance nationale des biens et des services, à la suite, notamment, de la progression des dépenses des Français à l'étranger. Il a indiqué que, la même année, malgré le retour des clientèles lointaines à fort pouvoir d'achat, essentiellement américaine et japonaise, clientèles qui augmentaient de près de 7 % chacune, la fréquentation étrangère était demeurée stable, sous l'effet d'un nouveau recul du nombre des touristes européens, de 1,5 %. Il a rappelé que cette clientèle constituait 80 % des touristes étrangers en France, et que sa diminution touchait les marchés britannique, allemand et néerlandais. Or, il a mis en exergue que ces derniers, globalement, représentent 54 % de la clientèle étrangère, et qu'en outre ils contribuaient à une répartition des activités touristiques sur l'ensemble du territoire, tandis que les clientèles lointaines se concentraient, elles, essentiellement en Ile-de-France.

Au regard de ce contexte, il a fait observer que les ressources de Maison de la France, groupement d'intérêt public fédérant des moyens publics et privés pour la promotion de l'image touristique de la France, n'avaient cessé de se dégrader depuis quatre ans, revenant de plus de 52 millions d'euros en 2003 à 49,1 millions d'euros en 2004, puis à 46,8 millions d'euros en 2005. Il a remarqué que, dans le même temps, les dotations de structures comparables à l'étranger, notamment en Espagne, avaient, au contraire, progressé. Ainsi, il a indiqué que « Turespana », en 2005, disposait d'un budget total de 115,7 millions d'euros, en augmentation de 11 %. De même, il a signalé que les communautés autonomes espagnoles investissaient quelque 230 millions d'euros dans la promotion touristique. Il a ajouté qu'à elle seule, la campagne d'image dont le slogan est « Souriez, vous êtes en Espagne » avait été dotée d'un budget de 32 millions d'euros.

Puis il a indiqué que le programme « Tourisme », pour 2006, représentait :

- en dépenses de personnel, 21,36 millions d'euros de crédits de paiement et 326 équivalents temps plein travaillé, correspondant pour l'essentiel à des effectifs d'administration centrale ;

- globalement, 78,29 millions en crédits de paiement, crédits qui, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005, se révélaient quasiment stables, enregistrant une baisse de 0,3 %.

Il a par ailleurs signalé que 1,67 million d'euros était attendu, en 2006, au bénéfice de ce programme, au titre de fonds de concours (soit l'équivalent de 2 % des crédits du programme). Il a précisé que ces fonds de concours résultaient, en pratique, de participations au financement d'études et d'enquêtes dans le domaine du tourisme, en provenance de la Banque de France et de la SNCF.

Il a également relevé que 8 catégories de dépenses fiscales, dont 6 à titre principal, se trouvaient recensées comme contribuant aux finalités poursuivies par le programme. Il a précisé que ces dépenses représentaient, au total, 1,746 milliard d'euros. Il signalé qu'il s'agissait, pour 88,5 %, des dépenses associées au taux de TVA à 5,5 % sur l'hôtellerie, dont le coût pour 2006 était évalué à 1,54 milliard d'euros, soit près de vingt fois les crédits de paiement du programme lui-même.

Concernant le programme 112, « Aménagement du territoire », **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'agissait des crédits destinés au financement des moyens mis à la disposition de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Il a rappelé que cette Délégation était appelée à devenir, en 2006, la « Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires » (DIACT), dans le sillage du Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) du 14 octobre 2005. Il a souligné que ce changement d'appellation traduisait une orientation nouvelle de la politique de l'aménagement du territoire, et résultait, en particulier, de l'absorption, par la DATAR, de la mission interministérielle sur les mutations économiques (MIME). Il a déclaré qu'il souhaitait, pour l'avenir, que cette politique ne fasse plus l'objet des changements de rattachement ministériel, selon lui trop fréquents, qui avaient pu être observés dans le passé.

Il a précisé que les crédits du programme « Aménagement du territoire » ne représentaient que 5,25 % environ de l'effort budgétaire global consacré à la politique de l'aménagement du territoire, politique au carrefour de nombreuses politiques publiques, retracée dans un « jaune » budgétaire. Il a noté que ce document révélait que, pour 2006, près de 4,35 milliards d'euros demandés au titre d'autres programmes que le programme 112 bénéficieraient à l'aménagement du territoire. Il a précisé que ce dernier représentait 275,5 millions d'euros en crédits de paiement. Il a indiqué que, par conséquent, l'effort budgétaire total, dans le domaine de l'aménagement du territoire, s'élèverait, en 2006, à près de 5,23 milliards d'euros.

Cependant, il a souligné que le programme « Aménagement du territoire » constituait le cœur de cette politique. Il a rappelé que celle-ci comprenait trois volets, correspondant aux trois premières actions du programme (la quatrième action étant une action de « soutien »).

Il a indiqué qu'il s'agissait, d'abord, du développement de l'attractivité des territoires. Il a précisé que cet aspect correspondait notamment aux crédits destinés à financer la prime d'aménagement du territoire (PAT), l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), et les agences régionales de développement économique. Il a ajouté que les 55 pôles de compétitivité, validés par le CIIAT du 14 octobre 2005, figuraient également dans ce premier volet. Au reste, il a salué l'impulsion donnée à la politique d'aménagement du territoire par l'instauration de ces pôles, mais il a tenu également à exprimer son inquiétude, quant à un éventuel effet de décalage aggravé, entre les territoires labellisés et ceux, économiquement fragiles, qui ne pourraient l'être. Il s'est tout particulièrement interrogé sur le devenir des territoires ruraux dans le cadre de ce nouveau dispositif. Il a déclaré qu'il doutait que les pôles d'excellence ruraux annoncés puissent satisfaire aux besoins importants qu'éprouvaient ces territoires.

Puis il a indiqué que le deuxième axe de la politique d'aménagement du territoire retracé par le programme 112 consistait dans le renforcement de la solidarité entre les territoires. Il a précisé qu'il s'agissait des contrats de plan Etat-régions et d'actions diverses en faveur du développement territorial. Il a indiqué que la troisième action du programme retraçait les crédits finançant le soutien apporté aux grands projets interministériels d'aménagement, ainsi qu'à la politique des massifs.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a ensuite indiqué que les dépenses de personnel du programme « Aménagement du territoire », pour 2006, représentaient 8,94 millions d'euros de crédits de paiement et 117 équivalents temps plein travaillé. Il a précisé que ces emplois correspondaient aux moyens propres, en personnels, de la DATAR, future DIACT.

Il a par ailleurs indiqué que les crédits demandés pour le programme en 2006, s'élevaient, globalement, à 275,5 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représentait une hausse de 3,56 %, par rapport aux crédits correspondants inscrits en loi de finances pour 2005. Cependant, il a déploré que le « bleu » du programme ne détaille pas le montant des crédits prévus en 2006 pour certains engagements importants du gouvernement, notamment les pôles de compétitivité, et que, d'une façon générale, ce document reste très imprécis sur la ventilation des crédits, entre les mesures financées par chaque action. Il a fait observer que cette imprécision n'était pas conforme à l'obligation posée par la LOLF de justifier « au premier euro » les crédits demandés.

Il a précisé que, toutefois, les éléments recueillis grâce au questionnaire budgétaire, révélaient, en partie, cette ventilation. Il a ainsi pu indiquer que les dépenses de personnel se montraient stables, par rapport à 2005, l'augmentation (de 48,9 %) de la masse salariale n'étant due qu'à l'augmentation du point d'indice et, surtout, à la prise en charge par le programme des dépenses de pensions. S'agissant des dépenses d'interventions,

il a relevé le retrait de 17,78 %, par rapport à 2005, des crédits de paiement affectés à la prime d'aménagement du territoire. Il a indiqué qu'une baisse de 18,37 % affectait les crédits destinés aux mesures d'assistance technique de l'action 2 du programme. Il a constaté que la hausse globale des crédits du programme « Aménagement du territoire » résultait de l'augmentation de la dotation du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Il a précisé que cette augmentation était destinée à prendre en compte les engagements du gouvernement des années précédentes, tout en dégageant une marge de manœuvre pour de nouvelles priorités qu'il pourrait souhaiter soutenir.

Par ailleurs, il a indiqué que 24 catégories de dépenses fiscales étaient recensées comme contribuant, en 2006, aux finalités poursuivies par le programme « Aménagement du territoire », dont 20 à titre principal. Il a signalé que ces dépenses représentent, au total, plus de 879 millions d'euros, soit plus de trois fois les crédits de paiement du programme lui-même. Il a précisé que, parmi ces contributions, les deux principales étaient : d'une part, l'exonération, totale ou partielle, des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles, créées entre le 1er janvier 1995 et le 31 décembre 2009, dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (pour un coût évalué à hauteur de 170 millions d'euros) ; d'autre part, les taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (pour un coût évalué à hauteur de 140 millions d'euros).

Concernant le sixième et dernier programme, le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'agissait de crédits destinés au financement d'actions définies comme « des actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle, couvrant des projets d'envergure, à enjeu de portée nationale », actions limitées dans le temps. Il a souligné que le PITE constituait un programme original :

- d'une part, son élaboration est interministérielle et déconcentrée, dans la mesure où il revient aux préfets de région de proposer les actions qui le composent ;

- d'autre part, les ressources budgétaires figurant au PITE sont retranchées des programmes ministériels où elles auraient vocation à apparaître, à l'exception des dépenses en personnel, que le PITE n'intègre pas ; ces ressources sont fongibles uniquement dans le périmètre de chaque action.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a rappelé que le Premier ministre avait chargé le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, de la gestion du PITE. Puis il a détaillé les 8 actions regroupées, pour 2006, dans ce programme :

- l'action « Le Rhin et le bande rhénane », visant au développement durable des activités économiques de ce territoire, en améliorant l'efficacité du transport fluvial ;

- l'action « Eau - Agriculture en Bretagne », retraçant les crédits destinés au financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région ;

- l'action « Plan Loire Grandeur nature - Centre », finançant une deuxième phase du plan éponyme (débuté en 1994 et programmé jusqu'en 2006), et visant notamment la sécurité de ce territoire face au risque d'inondations ;

- l'action « Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse », retraçant 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 ;

- l'action « Filière bois - Auvergne et Limousin », tendant à la promotion d'une gestion durable des forêts de ce territoire, à l'accompagnement de la modernisation des entreprises de transformation du bois et à la dynamisation de leurs débouchés ;

- l'action « Plan gouvernemental sur le Marais poitevin – Poitou-Charentes », rassemblant les crédits destinés à la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002, visant notamment à restaurer son caractère de zone humide ;

- l'action « Plan Durance multi-usages - Provence-Alpes-Côte d'Azur », retraçant les crédits destinés au financement des opérations tendant à un meilleur partage des ressources en eau de la rivière Durance, entre ses différents usages ;

- enfin, l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », concernant l'amélioration de la maîtrise des flux migratoires et la dynamisation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile dans cette région. **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a fait observer que le rattachement de cette dernière action à la mission « Politique des territoires » pouvait paraître discutable, dans la mesure où il existait, au sein de la mission « Solidarité et intégration », un programme spécifiquement dédié à l'« accueil des étrangers et intégration ».

Enfin, il a formulé plusieurs observations relatives à la mesure de la performance au sein de la mission « Politique des territoires ».

Sur ce plan, en premier lieu, il a déclaré que, selon lui, aucun des programmes qui composaient la mission, à l'exception du programme « Information géographique et cartographique », ne donnait entièrement satisfaction. Il a exposé que les objectifs retenus ne constituaient qu'un développement explicatif des actions en cause, et non une véritable mesure de performance, et que les indicateurs, de leur côté, se révélaient lacunaires. Il a signalé qu'en particulier, les objectifs et indicateurs associés au PITE étaient largement perfectibles.

En second lieu, il a mis en exergue que certaines des mesures de performance des programmes composant la mission se trouvaient mal établies, faute que tous les indicateurs prévus aient été renseignés dans le projet de loi de finances pour 2006. Il a indiqué que les programmes concernés étaient les programmes « Stratégie en matière d'équipement » et « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », ainsi que le PITE.

En conclusion, il a insisté sur la nécessité que la stratégie de performance des programmes de la mission « Politique des territoires » soit améliorée pour les prochains projets de loi de finances.

Un débat s'est instauré.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié M. Roger Besse, rapporteur spécial, pour le caractère très complet de sa présentation. Il a rappelé que la mission « Politique des territoires » avait été créée à l'initiative du Parlement.

**M. Dominique Mortemousque, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques**, a fait part de son optimisme quant au rôle que les territoires français étaient appelés à jouer dans l'avenir.

**M. Yves Fréville** a déclaré souscrire entièrement aux observations de M. Roger Besse, rapporteur spécial, s'agissant de la mesure de la performance du PITE. Il a appuyé son propos, notamment, sur l'indicateur de l'action « Eau - Agriculture en Bretagne » de ce programme, dont il a montré l'insuffisance.

Puis **MM. Jean Arthuis, président, Yves Fréville et Roger Besse, rapporteur spécial**, ont procédé à un large échange de vues concernant les actions inscrites au PITE, et les modalités du choix de ces dernières.

Enfin, après une intervention de **M. Roger Karoutchi, la commission a décidé de réserver son vote sur ces crédits jusqu'à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, et de M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire**, prévue le mardi 22 novembre 2005.

A l'issue de cette audition, la commission, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires ».

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

***B. AUDITION DE MM. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, BRICE HORTEFEUX, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ET CHRISTIAN ESTROSI, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE***

Réunie le mardi 22 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, et Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, sur le projet de loi de finances pour 2006.

M. Nicolas Sarkozy a présenté la mission « Sécurité » pour 2006. Il a indiqué, avant tout, que l'année 2006 serait la quatrième année d'application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Concernant, en premier lieu, la police nationale, il a d'abord fait valoir que 3.900 emplois de policiers avaient été créés depuis 2003, et que 1.300 recrutements supplémentaires interviendraient en 2006, soit au total 5.200 créations d'emplois de policiers, représentant 80 % des 6.500 créations prévues par la LOPSI. Il a signalé, ensuite, que les moyens de fonctionnement, d'intervention et d'investissement de la police se trouveraient, en 2006, en hausse de 3,5 %, soit une augmentation de 38 millions d'euros, à périmètre constant, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005. Il a ajouté que les grands programmes d'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires définis par la LOPSI seraient poursuivis :

- d'une part, près de 80 % des policiers devraient être dotés, à la fin de l'année 2006, de pistolets SIG-SAUER ;

- d'autre part, 45.500 nouvelles tenues d'uniforme devraient être achetées en 2006, et toutes les commandes achevées afin d'équiper l'ensemble des fonctionnaires.

Enfin, il a indiqué que le financement de la troisième tranche de la réforme des corps et carrières serait entièrement assuré en 2006, pour un total de 59 millions d'euros.

Concernant, en second lieu, la gendarmerie, il a constaté que des retards, dans la mise en œuvre de la LOPSI, affectaient les effectifs comme les moyens financiers d'investissement. Mais il a assuré que des progrès significatifs, en la matière, seraient réalisés en 2006. En particulier, il a annoncé que 2.000 recrutements devraient permettre d'atteindre 73 % des effectifs prévus par la LOPSI.

Puis M. Nicolas Sarkozy s'est attaché à exposer les prolongements, en 2006, de la politique menée à l'encontre des violences urbaines survenues entre le 27 octobre et le 16 novembre 2005. De manière liminaire, il a insisté

sur le caractère pérenne de ces mesures, visant à renforcer la sécurité des habitants des quartiers en cause.

Il a d'abord annoncé que, sur les sites les plus difficiles, 17 unités de CRS et 7 escadrons de gendarmerie, soit 2.000 policiers et gendarmes, seraient employés de façon permanente. Il a souligné que ces effectifs seraient mobilisés, notamment, aux heures nocturnes.

Il a annoncé, ensuite, que 2.000 adjoints de sécurité supplémentaires seraient recrutés dans les quartiers « sensibles » et pour ces quartiers, sur le fondement de contrats d'accès à l'emploi.

Il a également déclaré que 500 caméras embarquées étaient prévues dans le projet de loi de finances pour 2006, portant à 600 le nombre de ces caméras dont dispose la police nationale. Il a fait remarquer l'efficacité dissuasive de ce dispositif à l'égard des délinquants, et son utilité aux fins de constituer les preuves nécessaires dans le cadre des procédures judiciaires. Il a précisé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une nouvelle caméra embarquée pour l'hélicoptère de la préfecture de police de Paris. Il a souligné la grande utilité, à ses yeux, de l'intervention de ce dernier matériel durant les récentes émeutes.

Il a encore annoncé que 1.000 pistolets à impulsion électrique seraient acquis pour la police nationale, et 700 pour la gendarmerie. Il a précisé que cette arme non létale permettait de mettre hors d'état de nuire un individu dangereux en offrant, pour lui comme pour les victimes et pour les policiers intervenants, le maximum de sécurité. Il en a détaillé les modalités techniques de fonctionnement. En outre, il a indiqué que 5 millions d'euros seraient dégagés afin de financer la reconstitution des stocks de munitions non létales et d'équipements spécialisés, en particulier des fusils « flashball » et des grenades à fragmentation.

Par ailleurs, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une prime exceptionnelle pour les policiers. Il a tenu à souligner le caractère exemplaire du comportement et de la mobilisation de ces derniers durant les récentes violences urbaines. De même, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances serait proposé en vue de financer les heures supplémentaires et indemnités d'absence des fonctionnaires de police durant ces émeutes.

**M. Nicolas Sarkozy** a alors dressé le bilan chiffré de la politique de sécurité menée depuis 2002. Ainsi, il a fait valoir que le nombre de crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie, entre 2002 et 2004, avait baissé de 7 %. Il a ajouté que, sur les neuf premiers mois de l'année 2005, on constatait, en ce domaine, une diminution supplémentaire de 1,6 %. Il a souligné que la délinquance de voie publique baissait davantage, à hauteur de 17 % entre 2002 et 2004, et de 5 % sur les neuf premiers mois de l'année 2005. Il a précisé que les instruments statistiques employés pour

l'élaboration de ces chiffres étaient les mêmes que ceux qui avaient révélé, sur la période 1997-2002, une hausse de 15 % de la criminalité.

En outre, il a indiqué que le taux d'élucidation des affaires, qui était de moins de 25 % en 2001, se situait à près de 32,4 % en 2005.

**M. Jean Arthuis, président,** a souligné la pertinence de ces indications au regard de l'objectif général de performance fixé par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**M. Nicolas Sarkozy** a alors présenté la politique menée depuis 2002 en matière d'immigration irrégulière, et a tracé les perspectives de celle-ci pour les prochaines années. Il a d'abord souligné que la totalité des 38 millions d'euros, susmentionnés, constituant l'augmentation des crédits affectés aux moyens de la police nationale en 2006 par rapport à 2005, se trouverait consacrée à la lutte contre l'immigration illégale.

En premier lieu, il a annoncé qu'un effort important serait consenti afin d'augmenter le nombre des places en centres de rétention administrative. Il a indiqué que ces centres comptaient moins de 1.000 places en juin 2002, et déclaré qu'ils devaient atteindre près de 1.800 places en juin 2006, puis 2.540 en juin 2007 et 2.880 en juin 2008.

En second lieu, il a signalé que les crédits supplémentaires précités financeraient également le coût des reconduites aux frontières. Il a indiqué que 12.000 de ces reconduites avaient été pratiquées en 2001, et que 25.000 le seraient en 2005. Il a déclaré son intention de voir ces opérations se multiplier dans l'avenir. Dans cette perspective, il a annoncé la mise en place de visas biométriques, qui devraient permettre d'identifier avec certitude les migrants en situation illégale et faciliter leur éloignement. Il a précisé que 7 consulats étaient équipés de ce dispositif en 2005, et annoncé que 25 consulats devraient l'être en 2006.

Il s'est ensuite attaché à présenter la mission « Sécurité civile » pour 2006. Il a d'emblée indiqué que, hors masse salariale, les moyens de la sécurité civile apparaissaient en baisse de 3,8 %, mais que cette baisse traduisait seulement l'achèvement des programmes d'acquisition de deux avions bombardiers d'eau de type « Dash 8 ». Il a souligné l'efficacité de ces appareils, de même que celle de l'hélicoptère bombardier d'eau.

En outre, il a annoncé que les avions tragiquement accidentés en 2004 et 2005 seraient remplacés, comme suit :

- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en mars 2004 sera définitivement acquis en 2006 ;
- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en 2005 sera acheté pour la saison de risques d'incendies en 2006 ;
- les deux appareils « Tracker » perdus en 2005 seront remplacés par un avion « Dash » qui serait livré en 2008.

**M. Nicolas Sarkozy** a alors rappelé les trois accidents mortels dont des pilotes s'étaient trouvés victimes durant l'été 2005. Il a fait part de son émotion à cet égard, et a indiqué que ces événements l'avaient conduit à réviser la stratégie de la sécurité civile aérienne. Ainsi, il a insisté sur l'absence de nécessité de faire courir des risques vitaux aux pilotes lorsqu'aucune vie humaine ne se trouvait en danger.

Pour conclure sa présentation, il a annoncé une augmentation de la contribution de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires. Soulignant que les sinistres s'avéraient de plus en plus complexes et durables, il a insisté sur le besoin de valoriser le volontariat en ce domaine. Il a indiqué que des réformes étaient à l'étude, en vue d'éviter aux entreprises employant ces volontaires de devoir supporter l'intégralité des charges liées aux heures de travail qu'ils ne pouvaient effectuer, en raison de leur engagement dans la lutte contre le feu.

Un large débat s'est ensuite instauré.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a tenu à féliciter le ministre d'Etat pour l'action qu'il menait. Il a demandé des informations complémentaires sur les objectifs de performance associés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il a souhaité obtenir, également, des précisions quant au sort des étrangers délinquants. En outre, il s'est enquis des modifications éventuelles qu'il conviendrait d'apporter aux règles relatives au regroupement familial.

**M. Nicolas Sarkozy** s'exprimant d'abord sur la situation des étrangers délinquants, a rappelé que la loi permettait d'ores et déjà l'expulsion des étrangers, en situation régulière, qui constitueraient une menace pour la paix civile et l'ordre public. Il a précisé que cette procédure ne requérait pas l'intervention préalable d'une décision judiciaire. Il a indiqué qu'une centaine de personnes étrangères ont été interpellées dans le cadre des récentes violences urbaines, précisant qu'environ une dizaine d'entre elles, en situation régulière, faisaient actuellement l'objet de procédures d'expulsion. Il a, en outre, signalé que 4.740 interpellations, au total, avaient été effectuées à la suite des émeutes précitées. Il a fait remarquer que ce nombre témoignait de l'efficacité des services de la police nationale, mais également de l'ampleur de la délinquance. Il a indiqué que la majeure partie des personnes interpellées étaient déjà connues, défavorablement, de la police et que de nouvelles interpellations restaient à venir.

En ce qui concerne le regroupement familial, il a rappelé que ce droit avait été accordé, en France, au milieu des années 1970, et avait été consacré par la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, afin de permettre aux travailleurs immigrés d'être rejoints par leur famille. Il s'est déclaré favorable à cette garantie dans son principe, mais il a souligné la nécessité que les conditions matérielles d'accueil des familles soient mieux vérifiées qu'elles ne le sont actuellement. Il a annoncé qu'une réflexion était en cours en vue d'apporter à cette situation les améliorations souhaitables.

Sur le plan de la lutte contre l'immigration irrégulière, il a signalé que tous les consulats français, en 2007, devraient être équipés d'un dispositif de biométrie. Il a insisté sur la grande efficacité attendue de cette mesure en vue de réduire les fraudes au droit de séjour sur le territoire national. En outre, il a fait part de son souhait que soit instaurée une obligation, pour les étrangers autorisés à séjourner en France, de signaler leur sortie définitive du territoire.

**M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité »**, a souligné l'importance de la présence policière sur le terrain. Il a interrogé le ministre d'Etat sur la clé de répartition des forces de police. Il a d'ailleurs signalé les réticences à une présence dans les zones périurbaines dont témoignait, selon lui, la gendarmerie. Il a également demandé au ministre d'Etat si les effectifs policiers affectés aux quartiers « difficiles » joueraient le rôle d'une police de proximité. Il l'a encore interrogé sur la présence des renseignements généraux dans ces quartiers. De même, il s'est enquis de la manière dont il était tenu compte, par le ministère de l'intérieur, de l'exemple des autres pays européens. A cet égard, il a notamment cité le cas du Royaume-Uni, employant de nombreuses caméras de surveillance. Il a souligné que ce matériel était moins coûteux qu'une présence humaine. Enfin, il s'est interrogé sur la signification des 28 millions d'euros que représentaient les saisies de drogue annoncées au titre du bilan des groupements d'intervention régionaux (GIR).

**M. Nicolas Sarkozy**, en réponse, a d'abord indiqué que la répartition des forces de police déterminée depuis 2002 n'avait donné lieu à aucune contestation de la part des élus locaux. Cependant, il a annoncé que la révision des effectifs de référence était en cours, en vue d'un redéploiement concernant l'ensemble des départements. Il a, d'ailleurs, reconnu que la petite comme la grande couronne parisienne se trouvaient insuffisamment dotées, à cet égard, par rapport aux effectifs mis à la disposition de la préfecture de police de la capitale.

Il a, ensuite, indiqué que la discussion avec les syndicats avait permis la révision des horaires de travail des CRS, assurant leur présence sur le terrain jusqu'à quatre heures du matin. Il a ajouté qu'un changement dans la stratégie opérationnelle de ces compagnies, mis en place depuis cinq mois, avait témoigné de son efficacité lors des récentes émeutes urbaines. Il a expliqué que ce changement consistait dans une intervention des agents par binôme, en remplacement de l'ancienne stratégie de « cordon ». Il a souligné que cette nouvelle stratégie facilitait les interpellations. Il a fait part de la confiance qu'il plaçait dans les CRS en vue du rétablissement de l'ordre public dans les zones difficiles. Il a d'ailleurs invité la commission à venir constater, sur place, les nouvelles méthodes de travail mises en œuvre.

S'agissant des renseignements généraux, il a déclaré que ce service avait été pleinement utilisé dans le cadre de la répression des violences urbaines, et le serait systématiquement, dans l'avenir, au sein des quartiers « sensibles ».

Quant à l'exemple des autres pays européens, il a indiqué qu'il était pris en compte, citant en particulier la couverture de vidéosurveillance déployée par le Royaume-Uni. Il a indiqué que la France, dans l'avenir, devrait s'inspirer, notamment, de ce dernier modèle. Toutefois, il a fait remarquer que la référence la plus pertinente, dernièrement, avait été notre propre pays. En particulier, il a relevé que, contrairement à d'autres pays touchés par des violences urbaines comparables, aucun mort n'avait été à déplorer à l'occasion des récentes émeutes. Il a d'ailleurs souligné, pour s'en féliciter, le sang-froid dont avaient fait preuve, dans ce cadre, les forces de l'ordre.

S'agissant des saisies de drogue par les GIR, il a estimé que la somme de 28 millions d'euros lui paraissait modeste compte tenu de l'ampleur des trafics existants. Il a, cependant, souligné la difficulté d'appréhender des trafiquants très bien organisés.

**M. Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile »**, a relevé que l'un des deux avions « Tracker » perdus dans les combats contre le feu ne serait pas remplacé. Par ailleurs, il a fait observer le caractère problématique du déficit actuel de sapeurs-pompiers volontaires. Il a également exprimé son inquiétude quant à la dotation, pour 2006, du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI-SDIS), qu'il a jugée insuffisante. Il a en outre fait observer que les crédits votés pour ce fonds, au titre de l'année 2005, n'avaient toujours pas été débloqués.

**M. Nicolas Sarkozy**, en réponse, a d'abord indiqué que les crédits du FAI-SDIS, doté de 743 millions d'euros en 2006, avaient enregistré une augmentation de 50 % sur les trois dernières années. Il a annoncé que, pour remédier au retard de déblocage des crédits de ce fonds, une dérogation à la règle d'interdiction des reports de crédits serait aménagée.

En ce qui concerne les deux « Tracker » perdus, il a rappelé que ces appareils seraient remplacés par un avion « Dash ». Il a précisé que la charge d'eau de ce dernier était trois fois supérieure à celle d'un « Tracker ». Il a annoncé qu'une commande en 2006 permettrait une livraison pour 2008.

S'agissant du manque de sapeurs-pompiers volontaires, il a rappelé ses propos précédents sur ce point. En outre, il a fait observer l'absence de mouvement social parmi les pilotes d'avions bombardiers d'eau de la base aérienne de Marignane, ce qui témoignait, selon lui, d'une bonne gestion de la situation.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, a souligné l'importance des sapeurs-pompiers volontaires. S'appuyant sur l'exemple du département du Rhône, qui compte 4.000 volontaires sur un total de 6.000 pompiers, il a évoqué le rôle de ces volontaires lors des récentes émeutes dans les banlieues de l'agglomération lyonnaise, notamment ceux des 14 centres ruraux qui envoyaient chaque soir des volontaires en ville. Il a relevé que, grâce à cette

aide, aucune heure supplémentaire n'avait eu à être payée aux sapeurs-pompiers professionnels, et que le département du Rhône avait même pu envoyer des renforts en région parisienne. Expliquant cette implication par la considération dont ils jouissent et par la formation professionnelle poussée dont ils bénéficient, il a donné raison au ministre d'Etat de faire porter son effort sur le volontariat et il lui a demandé s'il envisageait d'aider les départements sur cette question.

Il a ensuite évoqué l'harmonisation du système de liaison radio entre les sapeurs-pompiers et les forces de police. Il a estimé que celle-ci risquait d'être coûteuse et il a demandé au ministre d'Etat si la gendarmerie serait à l'avenir concernée par ce changement.

**M. Nicolas Sarkozy** a félicité M. Michel Mercier pour l'action du département du Rhône en faveur des sapeurs-pompiers volontaires et a insisté sur l'importance qu'il attachait au développement du volontariat. Il a également précisé que la gendarmerie serait en effet concernée, à l'avenir, par la création d'un système commun de liaison radio entre la police et les pompiers. Il a souligné la nécessité de l'interopérabilité entre les diverses forces de sécurité.

**M. Jean Arthuis, président**, a remercié le ministre d'Etat pour son intervention devant la commission et l'a **encouragé à poursuivre son action**.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire**, a ensuite remercié la commission de lui permettre d'exposer les grandes lignes du budget du programme « Aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires » pour l'année 2006.

Il a indiqué que ce budget était un budget tout entier au service des territoires français, précisant que le programme « Aménagement du territoire » totalisait 382 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une augmentation de 11 % par rapport à 2005, et 275 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 3,5 %. Il a ajouté que ce programme représentait environ 40 % de la mission « Politique des territoires ».

Il a déclaré que le programme « Aménagement du territoire » se déclinait en quatre actions.

La première action vise à renforcer la compétitivité des territoires et représente 23 % du total des autorisations d'engagement, soit 87 millions d'euros. **M. Christian Estrosi** a indiqué que c'était, en premier lieu, les crédits de la prime à l'aménagement du territoire (PAT) qui devraient permettre de faire face à toutes les demandes prévisibles en 2006, rappelant en exemple, que la PAT avait aidé à la création de plus de 6.000 emplois sur les neuf premiers mois de 2005. Il a ajouté que, dans cette action, figurait également la subvention versée par l'aménagement du territoire à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ainsi que les subventions versées aux agences régionales de développement.

S'agissant des pôles de compétitivité, il a indiqué qu'il en avait visité près de la moitié, précisant que le Comité interministériel à l'aménagement et au développement des territoires (CIADT) avait retenu, le 12 juillet 2005, 67 projets, devenus 66 à la suite de la fusion de 2 pôles et que le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) avait validé 55 projets de contrats cadre permettant désormais de saisir le Conseil d'Etat sur les projets de zonage R & D. Il a ajouté que les onze contrats restant à valider devraient l'être dès le début 2006 et qu'ainsi, près de 200.000 emplois pourraient être créés dans les 10 ans grâce à cette politique.

En ce qui concerne la deuxième action du programme « Aménagement du territoire », qui exprime la solidarité nationale envers les territoires les plus fragiles, il a précisé qu'elle représentait 59 % du total, soit 227 millions d'euros, en augmentation de 11 %. Elle permettait, notamment, de respecter la part de l'aménagement du territoire dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, soit 150 millions d'euros de crédits. Il a noté que, grâce à ces crédits, près de 3.000 projets étaient soutenus dans des secteurs variés, le développement économique, le tourisme, les nouvelles technologies d'information et de la communication (NTIC), l'emploi et la formation, les équipements publics...

Il a précisé que cette action reflétait aussi les grandes politiques d'aménagement du territoire lancées lors des CIADT depuis 2002 telles que la couverture du territoire en téléphonie mobile et en haut débit, la politique du littoral, l'accès aux services publics, la politique des métropoles ainsi que les futurs pôles d'excellence ruraux.

Concernant la fracture numérique du territoire, il a souhaité que tous les Français bénéficient, d'ici à 2007, de l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de communication. S'agissant de la téléphonie mobile, il a noté que plus de 175 sites étaient d'ores et déjà opérationnels dans le cadre du plan national de résorption des zones blanches, couvrant plus de 250 communes, relevant qu'il avait obtenu, de la part des opérateurs mobiles, des engagements supplémentaires pour assurer que le programme serait bien réalisé d'ici à 2007. Il a précisé que, d'ici à fin 2006, plus de 300 sites devraient être opérationnels, couvrant plus de 500 communes.

**M. Christian Estrosi** a indiqué que, pour le haut débit, le nombre de lignes éligibles à l'ADSL progressait très rapidement, le nombre de communes couvertes par l'Internet à haut débit étant passé de 7.600 à fin 2002 à plus de 30.000 aujourd'hui, l'objectif étant que 100 % des communes puissent bénéficier du haut débit d'ici à 2007.

Abordant le sujet de la TNT, il a considéré que tous les Français devaient avoir droit à la télévision numérique gratuite, proposant, dès septembre, la mise en œuvre d'un bouquet satellite sans abonnement qui reprendrait notamment les chaînes gratuites de la TNT; il a espéré que ce bouquet pourrait être diffusé dès 2006 et, au plus tard, en 2007.

**M. Christian Estrosi** a abordé ensuite le problème de l'accès aux services dans les territoires les plus fragiles dont l'action est guidée par trois principes :

- suspendre jusqu'à la fin de l'année les réorganisations, sauf accord local ;

- se concerter au niveau local à l'initiative des préfets avec le triple objectif d'écouter les besoins pour placer l'utilisateur au centre de la réflexion, de faire émerger des solutions locales adaptées aux territoires, et de dégager certaines mesures ou orientations à l'échelle nationale ;

- proposer des mesures d'envergure destinées à améliorer la qualité et l'accès aux services aux publics en milieu rural à l'occasion du Congrès des maires, avec les orientations suivantes : améliorer la concertation, permettre la polyvalence des agents, faciliter les collaborations entre prestataires de services, privés ou publics, dégager un concours financier permettant de financer les améliorations de service.

Concernant la troisième action du programme, il a rappelé que celle-ci regroupait les crédits destinés aux grands projets interministériels d'aménagement du territoire, soit 14 % du total des crédits, représentant 55 millions d'euros, en augmentation de 35 % par rapport à 2005. Il a signalé que ces crédits permettaient la mise en œuvre concrète de projets globaux coordonnés par l'aménagement du territoire : le programme Mont-Saint-Michel en Normandie-Bretagne, l'opération Euromed à Marseille, la valorisation du canal Saône-Rhin, le plan d'aménagement du littoral languedocien... Cette action regroupe également les crédits de la politique de la montagne en faveur des grands massifs qui représentent le cinquième du territoire.

S'agissant de la quatrième et dernière action du programme, qui regroupe les crédits de fonctionnement et de personnel de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) représentant 4 % du total des crédits, il a indiqué que cette enveloppe était volontairement maîtrisée pour affecter la quasi-totalité des crédits aux territoires. Il a précisé que le plafond d'emplois de la DATAR était fixé à 117 équivalents temps plein travaillés (ETPT), auxquels s'ajoutent 50 personnels mis à disposition par les autres ministères.

Il a précisé, par ailleurs, que le CIADT était devenu un Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et que son objet serait le même, mais complété d'une dimension liée à la compétitivité, l'attractivité et aux mutations économiques. De même, il a noté que cette décision s'accompagnait d'une évolution significative des missions de la DATAR et de son organisation : la DATAR et la Mission interministérielle aux mutations économiques (MIME) doivent fusionner pour donner naissance à la Délégation à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT).

S'agissant des crédits mis en place par l'Etat au sein des contrats de plan Etat – Régions, soit 17,7 milliards d'euros sur la période 2000-2006, il a rappelé qu'ils ne relevaient pas du programme « Aménagement du territoire », mais qu'ils concouraient néanmoins à la politique d'aménagement du territoire. Il a souligné que leur taux d'exécution devrait avoisiner 66 % fin 2005. Il a ajouté que c'était également le cas des crédits permettant des exonérations de charges fiscales et sociales dans des territoires précisément délimités, pour un montant de 879 millions d'euros en 2006 et que, bien sûr, les zones de revitalisation rurale étaient également concernées. S'agissant des crédits européens de la politique régionale, il a précisé que ceux-ci s'élevaient à 2,3 milliards d'euros par an.

Pour terminer son propos, **M. Christian Estrosi** a abordé le sujet des pôles d'excellence ruraux. En effet, il a indiqué que le Premier ministre lui avait demandé de formuler des propositions d'actions pour valoriser, au sein des territoires ruraux, d'autres activités que l'industrie, afin de prolonger la démarche des pôles de compétitivité dans d'autres domaines. Il a annoncé qu'il avait proposé d'engager une démarche de reconnaissance de « pôles d'excellence ruraux » qui prendrait la forme d'un appel à candidatures largement ouvert pour encourager des initiatives réellement innovantes dans des territoires allant de la taille d'un canton à celle d'un bassin de vie rural, précisant que les projets qui s'inscrivent dans des territoires défavorisés (ZRR) seraient examinés avec une attention particulière et qu'il proposerait au Premier ministre que le taux de subvention puisse y atteindre 50 %.

Il a ajouté qu'à condition qu'ils soient créateurs d'emplois et innovants, ces projets pourraient s'inscrire dans l'une des thématiques suivantes : la promotion et la valorisation des richesses culturelles, artistiques, touristiques, patrimoniales, environnementales, la valorisation et la gestion durable des bio-ressources, l'accueil de nouvelles populations et de nouvelles activités et l'offre de nouveaux services à la population notamment en matière de télémédecine, de visioguichets, de services à la personne. La préférence serait accordée aux projets les plus créateurs d'emplois. Il a ajouté qu'il espérait pouvoir retenir au moins 200 projets dès le printemps prochain.

Un large débat s'est ensuite engagé.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires »**, a demandé au ministre délégué de préciser quels seraient le montant et l'origine des crédits bénéficiant aux pôles de compétitivité. Il a relevé que les documents budgétaires fixaient une cible de 30 % de la prime d'aménagement du territoire (PAT), soit environ 10,7 millions d'euros, attribués aux pôles de compétitivité. Il a exprimé son inquiétude quant à la pertinence de cette cible, estimant que, compte tenu de la réforme des aides à finalité régionale, la PAT aurait vocation à se concentrer sur les zones en difficulté économique et non sur les pôles les plus compétitifs.

Il a ensuite demandé au ministre délégué si les pôles d'excellence ruraux seraient dotés de moyens réels, exprimant la crainte que les pôles de compétitivité n'assèchent l'ensemble des ressources disponibles.

Puis **M. Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires »**, a interrogé le ministre délégué sur la baisse des crédits consacrés à l'assistance technique assurée dans le cadre de l'action « Développement territorial et solidarité » et pour savoir si celle-ci ne risquait pas de pénaliser les actions du réseau de la DATAR.

Il a de plus demandé au ministre délégué quels étaient les critères d'inscription des différentes actions dans le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE). Il s'est en particulier étonné de la présence dans le programme de l'action n° 8 « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », qui semble plus relever, au sein de la mission « Solidarité et intégration », du programme 104 « Accueil des étrangers et intégration ».

Ensuite, il a décrit les conséquences des aménagements de la carte scolaire dans les départements défavorisés. Prenant l'exemple du Cantal, qui a perdu 127 postes d'enseignants dans le premier degré en moins de dix ans alors même que le nombre d'élèves a augmenté ces deux dernières années, il a expliqué que les taux d'encadrement pédagogique ne pouvaient être appliqués seuls sans tenir compte de la spécificité des zones de montagne. Il a demandé au ministre délégué ce qu'il comptait faire dans ce sens.

Enfin, **M. Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires »**, a exprimé son inquiétude au sujet de la réorganisation territoriale de la direction départementale de l'équipement (DDE) du Cantal, qui prévoit le regroupement de 24 subdivisions sur trois centres opérationnels situés dans la préfecture et dans les deux sous-préfectures du département.

**M. Dominique Mortemousque, rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires »** au nom de la commission des affaires économiques, a félicité le ministre délégué pour son action en faveur de la réduction de la fracture numérique. Il a souligné l'importance croissante de ce problème sous l'effet de l'arrivée de populations urbaines dans les territoires ruraux.

**M. Aymeri de Montesquiou** a interrogé le ministre délégué au sujet de la carte des dégrèvements fiscaux pour activité de recherche et de développement. Il a expliqué que celle-ci recouvrait des territoires urbains alors que les territoires ruraux pourraient utilement en bénéficier sans nécessiter l'installation de grandes infrastructures.

**M. Christian Estrosi** a expliqué que ce zonage correspondait aux pôles de compétitivité. Il a rappelé que ceux-ci seraient financés à hauteur de 300 millions d'euros par des exonérations fiscales et sociales et de 1,2 milliard d'euros par le biais d'agences de moyens. Il a expliqué qu'il fallait disposer d'un accord de la Commission européenne pour bénéficier de ces aides et que

celui-ci était conditionné à l'adoption d'une politique de concentration d'activités de recherche et de développement sur une zone précise. Il a souligné que le choix de 67 pôles de compétitivité, au lieu de 15 dans le schéma initial, montrait l'importance que le gouvernement attachait à l'aménagement du territoire par ces pôles mais que par définition, un zonage impliquait que tout le monde ne pouvait bénéficier de ces aides. Il a néanmoins estimé que le zonage était modifiable, dans une certaine mesure, si des sociétés extérieures désiraient participer à l'activité du pôle, et que, par le biais de la sous-traitance, les effets induits de ces aides dépassaient le cadre de ces pôles.

**M. Jean Arthuis, président**, ayant objecté que la numérisation rendait moins pertinente la notion de zonage géographique, **M. Christian Estrosi** a rappelé les contraintes européennes ainsi que le rôle des pôles de compétitivité dans l'aménagement du territoire.

Au sujet des pôles d'excellence ruraux, **M. Christian Estrosi** a répondu qu'ils disposeraient d'importants moyens financiers. Les crédits viendraient du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de redéploiements de crédits d'autres ministères. Il a expliqué qu'il plaidait pour que les aides soient d'un montant significatif, de l'ordre de 500.000 à 1 million d'euros et a souligné que les pôles bénéficieraient également d'aides fiscales importantes.

Concernant les associations du réseau de la DATAR, il a répondu que leurs subventions ne figuraient pas sur la ligne de crédit dont la baisse avait été relevée par M. Roger Besse. Il a affirmé que leur budget resterait stable en 2006.

Au sujet du PITE, il a souligné que ce programme avait des objectifs territoriaux et non thématiques, et qu'il revenait aux préfets de région de proposer ces actions. Revenant sur la présence dans le PITE d'une action n° 8 « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », il a indiqué que la procédure d'inscription normale avait été suivie. Il a aussi rappelé que les ressources budgétaires qui figuraient au PITE étaient retranchées des programmes ministériels où elles auraient eu vocation à apparaître.

Revenant sur la PAT, il a estimé qu'en cas de non utilisation de l'ensemble de ses crédits, il n'était pas illogique d'utiliser cette ressource budgétaire pour aider les pôles de compétitivité.

Puis **M. Christian Estrosi** a évoqué les préoccupations de **M. Roger Besse** concernant la carte scolaire. Il a indiqué avoir donné des instructions claires pour qu'aucune fermeture brutale de classe ou d'école ne se produise plus, une concertation avec les élus locaux sur une durée de trois ans devant précéder toute décision en ce sens. Il a estimé qu'un tel processus, qui ferait l'objet d'une charte avec l'association des maires de France, donnerait aux élus le temps nécessaire pour attirer de nouvelles activités susceptibles de sauver l'école.

Il a enfin expliqué que le même esprit de concertation prévaudrait pour la réorganisation territoriale des DDE.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, a ensuite exprimé son souhait de voir le ministère délégué aux collectivités territoriales devenir pleinement le ministère desdites collectivités. Après avoir donné acte au gouvernement du respect de ses engagements en termes de dotation, il a jugé, toutefois, que la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, prévue à l'article 24 du projet de loi de finances pour 2006, « assombrissait le tableau ».

Puis il a souhaité attirer l'attention du ministre délégué sur le problème de la maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses par les départements. Notant qu'une part croissante des ressources des départements était constituée de transferts d'impôts non modulables, il a estimé que la réforme de la taxe professionnelle accentuerait encore cet état de fait, seules les ressources issues de la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties devant alors demeurer sous le contrôle des départements. Il a également souligné qu'une part élevée des dépenses des départements correspondait à des prestations sociales, dont le montant et les conditions d'attribution étaient déterminés par l'Etat. Il a ensuite interrogé le ministre délégué sur la compensation du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements et sur les ressources de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

**M. Christian Estrosi** a tout d'abord remercié M. Michel Mercier pour ses remarques liminaires.

Puis il a abordé la question de la réforme de la DGE. Il a précisé que le gouvernement en attendait une économie structurelle de 130 millions d'euros par an, et a expliqué que la réforme de la DGE présentait le triple avantage de correspondre pour l'Etat à une recette pérenne, faisant participer tous les départements et ne comportant pas d'effet de seuil.

Au sujet de l'évolution des dépenses et des ressources des départements, il a fait valoir qu'il fallait apprécier leur évolution dans le temps, et non sur une seule année. Il a évoqué, de plus, le cas de certains départements, qui ont connu en 2005 une juste compensation des recettes au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, a objecté, s'appuyant sur l'exemple du département du Rhône, que les départements supportaient des charges croissantes au titre du RMI et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

**M. Christian Estrosi** a insisté sur le dynamisme des DMTO.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait valoir qu'une hausse des taux d'intérêt, qui risquerait d'entraîner une baisse des prix de l'immobilier et du nombre des transactions, était susceptible de les faire diminuer.

**M. Christian Estrosi** a estimé que globalement, les départements connaîtraient pour 2005 un déficit de compensation de l'ordre d'un milliard d'euros au titre du RMI. Il a toutefois précisé qu'une fois déduit le montant que l'Etat aurait à verser pour respecter le considérant n° 23 de la décision n° 2003-489 DC du Conseil constitutionnel rendue sur la loi de finances pour 2004, ce déficit serait réduit à 815 millions d'euros tandis que le supplément de recettes des DMTO pour les départements s'élèverait à 836 millions d'euros.

**M. Serge Dassault** s'est inquiété que 1,5 milliard d'euros soit attribué, sur trois ans, aux 55 pôles de compétitivité validés en 2005, alors que 750 millions d'euros avaient été prévus en 2004, sur la même période, au bénéfice de 15 pôles seulement.

**M. Christian Estrosi**, en réponse, a expliqué que les 15 pôles de compétitivité envisagés en 2004 correspondaient à de grands pôles d'activité, alors que les 40 pôles supplémentaires labellisés en 2005 étaient de petite dimension. Il a précisé que l'attribution des crédits prévus serait, naturellement, proportionnée à l'importance de chaque pôle.

**M. Jean Arthuis, président**, a fait valoir le taux de consommation insuffisant des crédits inscrits aux contrats de plan Etat-régions. Il a précisé que les crédits associés à la période 2000-2006 n'avaient commencé à être utilisés qu'en 2002. En conséquence, il a indiqué qu'il était nécessaire de proroger l'actuelle génération de ces contrats, au-delà de 2006.

Puis la commission a entendu **M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales**, qui a présenté l'effort financier consacré par l'Etat, en 2006, aux collectivités territoriales. Il a d'abord indiqué que cet effort représentait plus de 64,9 milliards d'euros, soit environ le cinquième du budget de l'Etat, et qu'il s'inscrivait dans le cadre de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Il a signalé que l'enveloppe associée à ce contrat de croissance progresserait de 2,49 % en 2006 par rapport à 2005, ayant déjà enregistré une progression de 2,87 % en 2005 par rapport à 2004, de 1,7 % en 2004 par rapport à 2003, et de 2,3 % en 2003 par rapport à 2002. Il a précisé que la dotation globale de fonctionnement (DGF), à elle seule, progresserait de 2,73 % en 2006 par rapport à 2005, ce qui représentait une augmentation de plus de 1,10 milliard d'euros. Il a signalé que la DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) progresserait ainsi de plus de 577 millions d'euros, celle des départements de 297 millions d'euros, et celle des régions de 135 millions d'euros.

S'agissant des communes, il a fait valoir que l'alimentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU), telle que prévue par la loi n° 205-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, ne serait pas remise en cause. Au contraire, il a indiqué que cette dotation, en 2006, devrait progresser de 120 millions d'euros par rapport à 2005. En outre, il a signalé que la DSU serait consolidée par trois mesures :

- en premier lieu, la consolidation de la majoration, intervenue en 2005, de 20 millions d'euros de l'enveloppe des communes de 5.000 à 10.000 habitants ;

- en deuxième lieu, l'extension aux communes de plus de 200.000 habitants des deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population en zone franche urbaine (ZFU) et en zone urbaine sensible (ZUS). **M. Brice Hortefeux** a précisé que six villes seraient concernées par cette mesure, dont Strasbourg, Lille, Marseille et Toulouse ;

- en troisième lieu, la mise en place d'une deuxième tranche de garantie pour les communes ayant perdu leur éligibilité à la DSU en 2005, à hauteur de 50 % du montant perçu précédemment.

**M. Brice Hortefeux** a déclaré qu'il souhaitait accentuer la solidarité au sein du système de dotations de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales. Il a signalé qu'il avait proposé d'abonder la DGF des communes et des EPCI pour 2006 du montant de la régularisation effectuée au titre de l'année 2004, soit 92 millions d'euros. Ainsi, cette régularisation ne serait pas allouée aux communes et EPCI au prorata des attributions de 2004, mais principalement affectée à la péréquation. Il a précisé que cette mesure permettrait notamment d'assurer, parallèlement à la croissance de la DSU (de 15,8 % en 2006 par rapport à 2005), une croissance similaire de la dotation de solidarité rurale (DSR).

En outre, il a annoncé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de réserver, sur la régularisation de la DGF pour 2004, 20 millions d'euros, afin d'alimenter un nouveau « Fonds d'aide au relogement d'urgence ». Il a indiqué que cette mesure tenait compte des événements dramatiques survenus à Paris au cours du printemps et de l'été 2005, qui avaient mis en évidence la nécessité de pouvoir remédier rapidement aux risques encourus par les occupants d'immeubles en situation manifeste d'insalubrité ou de péril, notamment lorsque l'occupation était irrégulière. Il a ajouté que le nouveau fonds précité, destiné à soutenir financièrement les communes dans la mise en œuvre des mesures d'urgence accompagnant l'évacuation d'immeubles en situation d'insalubrité ou de péril, pourrait être mobilisé pendant 5 ans.

Puis il a évoqué deux mesures visant à rénover le soutien à l'investissement des collectivités territoriales : la réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements d'une part, la clarification des règles d'attribution du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) d'autre part.

**Concernant la première mesure, il a rappelé que le taux de concours de la fraction principale de la première part de la DGE des départements était très faible (2,77 % en 2005, contre 14 % pour le taux de concours de la deuxième part). Il a expliqué que la réforme consistait, par conséquent, dans la suppression de la première part de la DGE des départements. Il a fait valoir qu'une analyse similaire avait conduit à décider, en 1996, la suppression de la première part de la DGE des communes. Il a précisé les contreparties dont cette suppression serait accompagnée :**

- d'une part, les opérations en cours seront intégralement soldées, conduisant à l'inscription de 98,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006 ;

- d'autre part, les crédits correspondant à l'actuelle fraction « voirie » ainsi qu'à la majoration « potentiel fiscal », à hauteur de 54,3 millions d'euros, seront basculés dans la dotation de compensation de la DGF des départements ;

- enfin, la suppression de la première part de la DGF des départements sera compensée, partiellement, et incluse dans la dotation de compensation de la DGF. M. Brice Hortefeux a indiqué que, dans la version initiale du gouvernement, cette compensation devait s'élever à 73,6 millions d'euros et bénéficier à 71 départements, mais que, à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, elle concernait désormais 76 départements, pour un montant de 89,5 millions d'euros.

S'agissant de la clarification des règles d'attribution du FCTVA, il a indiqué que la réforme ouvrait le bénéfice de ce fonds aux biens mis à disposition de tiers, dès lors que l'utilisation de l'équipement par le tiers constituait une simple modalité d'exécution d'un service public ou répondait à un besoin d'intérêt général. Il a expliqué qu'en pratique, une collectivité, à l'avenir, pourrait bénéficier plus sûrement du FCTVA lorsqu'elle construirait une maison de retraite et en confierait la gestion à un tiers, ou encore lorsqu'elle mettrait à la disposition d'une association dépourvue d'activité concurrentielle les locaux dont elle est propriétaire. Il a ajouté que cette réforme réglait également le cas des biens confiés par les collectivités territoriales à l'Etat pour l'exercice de ses missions de service public, en les rendant éligibles aux attributions du FCTVA.

Il a souligné que cette réforme revêtait un double intérêt pour les collectivités :

- d'une part, un intérêt financier, dans la mesure où le montant du FCTVA inscrit dans le projet de loi de finances pour 2006 apparaissait supérieur à 4 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,3 % par rapport à 2005 ;

- d'autre part, un intérêt opérationnel, étant donné que les conditions d'intervention du FCTVA ne viendraient plus interférer dans les choix effectués par les collectivités pour la gestion de ses services publics.

**En outre, M. Brice Hortefeux a indiqué que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lui avait fait part de son accord** pour que les collectivités territoriales concernées par les violences urbaines exceptionnelles intervenues entre le 27 octobre et le 16 novembre dernier puissent bénéficier des attributions du FCTVA l'année même de la réalisation des dépenses d'équipement qu'elles effectueront en réparation ou reconstruction des dégâts causés aux équipements publics. Il a expliqué que cette mesure permettrait d'apporter une aide en trésorerie, l'année même des dépenses, aux collectivités territoriales confrontées à des travaux urgents qu'elles n'auraient pas pu provisionner.

Puis il a relevé l'effort consacré par le projet de loi de finances pour 2006 en faveur des espaces ruraux. Il a signalé que cet effort recouvrait :

- en premier lieu, comme il l'avait déjà mentionné, la péréquation en faveur des collectivités rurales, l'affectation de la régularisation de la DGF pour 2004 garantissant une progression de la DSR de plus 15 % ;

- en deuxième lieu, un soutien spécifique à l'investissement, tous les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) bénéficiant d'une compensation de la réforme précitée de la DGE ;

- en troisième et dernier lieu, une enveloppe de 20 millions d'euros pour soutenir les projets innovants de services au public en milieu rural, projets d'ores et déjà prêts ou qui émergeront de la concertation menée par les préfets.

En conclusion de sa présentation, **M. Brice Hortefeux** a souligné que l'Etat n'avait pas souhaité imposer aux collectivités territoriales les contraintes budgétaires qu'il s'imposait à lui-même.

Un large débat s'est de nouveau instauré.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, a fait part de son souhait que le domaine de compétence du ministère chargé des collectivités territoriales soit élargi à l'ensemble des mesures qui concernent ces dernières. Il a donné acte au ministre délégué que le projet de loi de finances pour 2006 répondait aux exigences légales en matière de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Cependant, il a estimé que la suppression de la première part de la DGE des départements, représentant une économie faible pour l'Etat, constituait une réforme superflue.

Par ailleurs, il a déploré que les charges transférées aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, ne soient compensées que par des attributions d'impôts non modulables. Il a souligné que la réforme de la taxe professionnelle conduirait à limiter la capacité de modulation des collectivités. En particulier, il s'est inquiété des moyens qui seraient à la disposition des départements en vue de financer les prestations sociales leur incombant désormais.

**M. Brice Hortefeux**, en réponse, a d'abord remercié M. Michel Mercier pour son souhait de voir élargie l'autorité du ministère chargé des collectivités territoriales. En ce qui concerne la réforme de la DGE, il a assuré qu'il s'agissait d'une économie structurelle et réelle, de l'ordre de 130 millions d'euros. Il a précisé que l'ensemble des départements étaient associés à l'effort correspondant.

S'agissant de la modulation des impositions attribuées aux collectivités territoriales en compensation des charges qui leur sont transférées, il a précisé que celle-ci serait ouverte, pour ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), par la loi de finances rectificative pour 2005. En effet, il a rappelé que le Conseil des ministres de l'Union européenne avait autorisé la France, le 24 octobre 2005, à instaurer ce mécanisme.

**Puis M. Brice Hortefeux et M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, ont procédé à un large échange de vues concernant les dépenses que devraient assumer les départements en 2006, rapportées aux ressources dont elles disposeraient, notamment les droits de mutation à titre onéreux.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, a regretté l'absence de simulations non anonymes. Il a été rejoint dans cette opinion par **M. Jean Arthuis, président**. En outre, il a souhaité que les départements ayant témoigné d'une bonne gestion, traduite par le maintien de taux de taxe professionnelle à un niveau faible, ne se trouvent pas pénalisés par les modalités de calcul retenues pour la compensation.

**M. Brice Hortefeux**, reconnaissant la difficulté de ce problème, a fait savoir que le gouvernement étudiait la possibilité de mettre en place un ticket modérateur, visant à corriger d'éventuels effets pervers.

**M. Yves Fréville** s'est déclaré favorable à l'instauration d'un tel ticket modérateur. Il a évoqué cependant la possibilité que des départements disposent de taux de taxe professionnelle faibles en raison d'une base d'imposition très forte. Il s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre du correctif annoncé par le ministre délégué.

**M. Jean Arthuis, président**, a jugé que cette mise en œuvre serait vraisemblablement délicate.