

N° 91

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

**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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

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

ANNEXE N° 20

**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, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, 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 (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49**

**Sénat : 90 (2007-2008)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION .....</b>	<b>7</b>
<b>I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE.....</b>	<b>7</b>
A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE RÉDUITE À DEUX PROGRAMMES .....	7
1. Dès 2007, la suppression d'un programme .....	7
2. Pour 2008, une amputation de trois programmes au profit d'autres missions .....	7
B. UNE MISSION DONT L'ORGANISATION RESTE PROBLÉMATIQUE.....	9
1. La difficile cohérence de la mission .....	9
2. Un risque de difficultés pour apprécier les résultats de la gestion 2008 .....	10
<b>II. LES ENJEUX FINANCIERS .....</b>	<b>11</b>
A. PRÈS DE 420,5 MILLIONS D'EUROS DE CP ET 148 ETPT : UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT .....	11
B. L'ÉQUIVALENT DE 11 % DES CP DE LA MISSION ATTENDUS EN FONDS DE CONCOURS.....	12
C. DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES À HAUTEUR D'UNE FOIS ET DEMIE LES CP DE LA MISSION .....	13
<b>SECONDE PARTIE : PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION.....</b>	<b>15</b>
<b>I. LE PROGRAMME 112 « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE » .....</b>	<b>15</b>
A. UN PROGRAMME QUI RETRACE MOINS DU DIXIÈME DES CRÉDITS PRÉVUS EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	15
B. UNE ARCHITECTURE REMANIÉE.....	16
C. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2008.....	17
1. Un plafond d'emplois stable : 148 ETPT.....	17
2. La poursuite de l'effort d'assainissement du programme : 377,5 millions d'euros de CP pour 287,5 millions d'euros d'AE .....	18
3. Des fonds de concours très modestes : 350.000 euros .....	21
4. Une trentaine de catégories de dépenses fiscales (628 millions d'euros au total), au risque de mesures symboliques .....	21
D. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2008 .....	22
1. L'emploi des crédits .....	22
a) L'attractivité économique et la compétitivité des territoires.....	22
b) Le développement solidaire et équilibré des territoires .....	28
2. Une mesure de la performance remaniée .....	33

<b>II. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »</b> .....	35
A. UN PROGRAMME « INTERMINISTÉRIEL » DÉSORMAIS COMPOSÉ DE SEPT ACTIONS .....	35
1. <i>Un programme sui generis</i> .....	35
2. <i>La poursuite, en 2008, des actions retenues pour 2007</i> .....	36
B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2008.....	37
1. <i>69 millions d'euros d'AE et près de 43 millions d'euros de CP : une augmentation par rapport à 2007 (+ 20 % en CP), au bénéfice de l'eau en Bretagne</i> .....	37
2. <i>Des fonds de concours supérieurs aux crédits du programme (82 millions d'euros en AE, 44,8 millions d'euros en CP), principalement en faveur de la Corse</i> .....	39
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE REMANIÉE, QUI RESTE INSUFFISANTE.....	39
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. – La mission interministérielle « Politique des territoires », pour 2008, a été réduite à **deux programmes, au lieu des cinq qui la composaient dans la LFI pour 2007**. Cette mesure permet de recentrer la mission sur la **politique d'aménagement du territoire, sans pour autant lever toutes les ambiguïtés** qui rendent difficile, depuis sa création, l'appréhension exacte de son objet et de sa cohérence. En outre, cette réforme de la maquette budgétaire pourrait compliquer, dans l'avenir, l'appréciation qu'il reviendra au Parlement de porter sur la gestion 2008.

En termes de volume de crédits, il s'agit désormais de l'une des moins importantes missions du budget général (près de **356,6 euros en AE et de 420,5 millions d'euros en CP, et 148 ETPT**).

2. – Le **programme « Aménagement du territoire »** regroupe moins du dixième des crédits prévus, en 2008, en faveur de la politique globale de l'aménagement du territoire. Il représente l'intégralité des ETPT retracés par la présente mission et **287,5 millions d'euros en AE pour 377,5 millions d'euros en CP**. Cet écart au profit des crédits de paiement marque la **poursuite de l'effort de désendettement** du programme entreprise par la LFI pour 2007, en vue d'éviter les tensions de financement issues, lors des exercices précédents, d'un rapport inverse entre AE et CP.

Par ailleurs, **une trentaine de dépenses fiscales** sont rattachées au programme, pour un montant total de **628 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial s'interroge sur leur pertinence, et regrette qu'elles ne fassent pas l'objet d'une mesure de performance.

3. – Le **programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE)**, programme *sui generis*, retrace sept actions régionales, inchangées par rapport à la LFI pour 2007. Elles bénéficieront en 2008 de **69 millions d'euros en AE et 43 millions d'euros en CP**. L'augmentation de ces crédits par rapport à 2007 (+ 43 % en AE, + 20 % en CP) résulte principalement de l'engagement du plan « nitrate », en Bretagne.

Le PITE bénéficiera également de **fonds de concours d'un montant supérieur à ceux des crédits budgétaires** : 82 millions d'euros en AE, 44,8 millions d'euros en CP. Ils proviendront majoritairement de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) et profiteront principalement au programme exceptionnel d'investissements en Corse.

Votre rapporteur spécial estime que **la mesure de la performance de ce programme reste insuffisante**, alors même que la pérennisation du PITE devrait être conditionnée à la démonstration de sa performance.

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

*En application de l'article 49 de la LOLF, la date limite, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, était fixée au 10 octobre 2007.*

*A cette date, votre rapporteur spécial avait **seulement reçu 79 % des réponses attendues pour le programme « Aménagement du territoire », et aucune réponse s'agissant du programme « Interventions territoriales de l'Etat »** (l'intégralité des réponses relatives à ce programme lui est parvenue ultérieurement).*

## PREMIÈRE PARTIE :

### PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION

#### I. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE

##### *A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE RÉDUITE À DEUX PROGRAMMES*

###### **1. Dès 2007, la suppression d'un programme**

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

D'une part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire (MIAT) pilotait 2 programmes : le programme 112, « **Aménagement du territoire** », et, par délégation de gestion du Premier ministre, le programme 162, « **Interventions territoriales de l'Etat** », couramment désigné « **PITE** ».

D'autre part, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM) pilotait 4 programmes :

- le programme 113, « **Aménagement, urbanisme et ingénierie publique** » (AUIP) ;
- le programme 159, « **Information géographique et cartographique** » ;
- le programme 222, « **Stratégie en matière d'équipement** » ;
- le programme 223, « **Tourisme** ».

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

###### **2. Pour 2008, une amputation de trois programmes au profit d'autres missions**

La maquette budgétaire retenue par le présent PLF modifie profondément l'architecture de la mission « Politique des territoires ».

En premier lieu, deux des programmes composant la mission en 2006 et en 2007, « **Aménagement, urbanisme et ingénierie publique** » et « **Information géographique et cartographique** », sont désormais **rattachés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »**, nouvellement constituée<sup>1</sup>.

En second lieu, **le programme « Tourisme », en tant que tel, a disparu** de la maquette budgétaire proposée par le gouvernement. **Les actions correspondantes se trouvent intégrées à la mission « Développement et régulation économiques »**, sous la forme d'une action unique (n° 12), au sein du programme 134, « Développement des entreprises », rebaptisé en conséquence « Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique »<sup>2</sup>.

Cette dernière mesure répond à des critiques régulièrement formulées, dont le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de l'Etat pour 2006 s'est fait l'écho : *« l'inclusion du programme "Tourisme" dans la mission "Politique des territoires" est discutable. En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions économiques et sociales, repose à la fois sur un programme qui ne relève d'aucune stratégie territoriale particulière et sur des dépenses fiscales, dont la principale (l'application d'un taux de TVA réduit dans l'hôtellerie) ne contribue que très indirectement à l'aménagement du territoire. »*

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

- d'une part, le programme « **Aménagement du territoire** », piloté par le ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

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

On observera que **cette forte réduction de périmètre n'est pas sans limiter, de facto, les possibilités d'amendement du Parlement**, dont le droit en la matière, conformément à la LOLF, ne peut s'exercer qu'entre les programmes d'une même mission.

---

<sup>1</sup> Les rapporteurs spéciaux de cette mission sont nos collègues Alain Lambert, Jean-Pierre Masseret, Gérard Miquel, Yvon Collin et Fabienne Keller.

<sup>2</sup> A l'initiative conjointe de nos collègues députés Pascal Terrasse, au nom de la commission des finances, et Michel Bouvard, d'une part, et Arnaud Montebourg, Alain Vidalies, Serge Blisko et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche, d'autre part, **l'Assemblée nationale a « rétabli » un programme « Tourisme »** dans le budget général. Mais ce programme figure désormais au sein de la mission « Développement et régulation économiques », dont le rapporteur spécial au Sénat est notre collègue Eric Doligé.

## ***B. UNE MISSION DONT L'ORGANISATION RESTE PROBLÉMATIQUE***

### **1. La difficile cohérence de la mission**

Comme votre rapporteur spécial l'a fait observer dans le cadre de l'examen du PLF pour 2007<sup>1</sup>, **la mission « Politique des territoires », jusqu'à présent, a peiné à trouver sa cohérence interne.** Le RAP annexé au projet de loi de règlement pour 2006<sup>2</sup> a confirmé l'image que les PAP pour 2006 et pour 2007 donnaient de cette mission, relevant davantage de la **simple juxtaposition de programmes** que d'une action d'ensemble cohérente qui fédérerait *sur le fond* ces derniers.

La dimension interministérielle de la mission, naturellement, contribuait d'une façon non négligeable à cette situation. Plus encore, cependant, la diversité des secteurs concernés en était responsable : **aménagement du territoire, urbanisme, tourisme... Il s'agissait d'un agrégat de politiques publiques spécifiques plus que d'une politique réellement unifiée.** Du moins, la présence du programme « Tourisme », comme on l'a vu, brouillait fortement la vocation « territoriale » affichée par la mission. Dans son rapport sur le programme « Aménagement du territoire » rendu au mois de mai 2007<sup>3</sup>, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a ainsi souligné *« l'absence de synergie entre les programmes qui compos[ai]ent la mission, du fait de leur contenu hétérogène »*.

De ce point de vue, le **recentrage de cette mission, pour 2008, autour de l'aménagement du territoire** (le programme homonyme représente près de 90 % des crédits de paiement prévus pour la mission par le présent PLF) est de nature à mettre fin au « flou conceptuel » qui, depuis l'origine, caractérisait son architecture.

On doit toutefois nuancer, assez fortement, cette analyse.

Tout d'abord, dès lors que l'objectif était bien d'unifier la mission « Politique des territoires » autour d'une thématique territoriale « pure », on pourra juger discutable le rattachement à une autre mission, comme il a été indiqué, du programme « Information géographique et cartographique », voire celui du programme « AUIP ».

Ensuite, les crédits consacrés par l'Etat à l'aménagement du territoire, politique « transversale », excèdent de loin les seuls crédits inscrits dans le programme « Aménagement du territoire » lui-même et, plus généralement, ceux de la mission « Politique des territoire ». Cette mission, en effet, ne correspond dans le présent PLF qu'à un peu plus du dixième de l'effort budgétaire global en la matière (*cf. infra*). De la sorte, en vue d'apprécier la

---

<sup>1</sup> Rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 20.

<sup>2</sup> Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II.

<sup>3</sup> Rapport n° 2007-1-56-02 transmis à votre commission des finances.

politique nationale d'aménagement du territoire, on ne saurait faire abstraction de l'**interdépendance des actions retracées dans cette mission avec des actions relevant d'autres missions.**

Par ailleurs, il convient de souligner qu'une part significative des difficultés jusqu'à présent posées, sur le plan de la cohérence, par la mission « Politique des territoires », tient aux **spécificités du PITE, programme *sui generis* (cf. *infra*)**. Le maintien de ce programme, présenté comme « expérimental » par le RAP de la mission annexé au présent PLF, implique la persistance d'une certaine « perturbation » de la lisibilité de la mission, quant à l'objet exact de la politique publique dont elle est en charge de rendre compte, conformément aux prescriptions de la LOLF.

En outre, l'**avenir incertain du PITE** pose la question de l'avenir de la mission elle-même, qui en tout état de cause ne pourrait se résumer à un programme unique – le programme « Aménagement du territoire » –, eu égard aux exigences de la LOLF que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler<sup>1</sup>.

Enfin, compte tenu de la **disproportion, en termes de volume de crédits, entre le programme « Aménagement du territoire » et le PITE** (lequel, dans le présent PLF, ne représente qu'un peu plus de 10 % des crédits de paiement inscrits dans la mission), force est de constater le caractère déséquilibré que présente, désormais, l'organisation de cette mission.

## **2. Un risque de difficultés pour apprécier les résultats de la gestion 2008**

Malgré les réserves qui viennent d'être exposées, la nouvelle configuration de la mission « Politique des territoires » proposée par le présent PLF apparaît comme un progrès. Néanmoins, votre rapporteur spécial s'interroge sur les conséquences que le changement de périmètre de cette mission, en 2008, pourrait emporter sur les conditions de l'appréciation qu'il reviendra au Parlement de porter quant à la gestion relative à cet exercice, lors de l'examen, en 2009, du projet de loi de règlement afférent.

En effet, on peut estimer que **la comparaison entre la gestion 2007 et la gestion 2008, en ce qui concerne les crédits inscrits en 2007 dans les trois programmes soustraits à la mission « Politique des territoires » par le présent PLF, sera peu ou prou rendue délicate – sauf aménagement *ad hoc* des RAP concernés pour 2008**. Aussi, votre rapporteur spécial formule d'ores et déjà le souhait que ces documents soient présentés sous une forme qui permette le suivi, dans les meilleures conditions, de la **gestion de ces crédits d'un exercice sur l'autre**, nonobstant le changement de l'architecture budgétaire.

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 (Loi de finances pour 2006).*

## II. LES ENJEUX FINANCIERS

### **A. PRÈS DE 420,5 MILLIONS D'EUROS DE CP ET 148 ETPT : UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT**

Le tableau suivant indique, pour chacun des deux programmes composant la mission « Politique des territoires » dans le présent PLF, le montant des crédits budgétaires demandés, 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). Sur chacun de ces plans, **le programme « Aménagement du territoire » dispose du plus grand « poids » budgétaire, devant représenter pour 2008 près de 90 % des CP et la totalité des ETPT de la mission.**

Les crédits pour 2008 des programmes de la mission  
« Politique des territoires »<sup>1</sup>

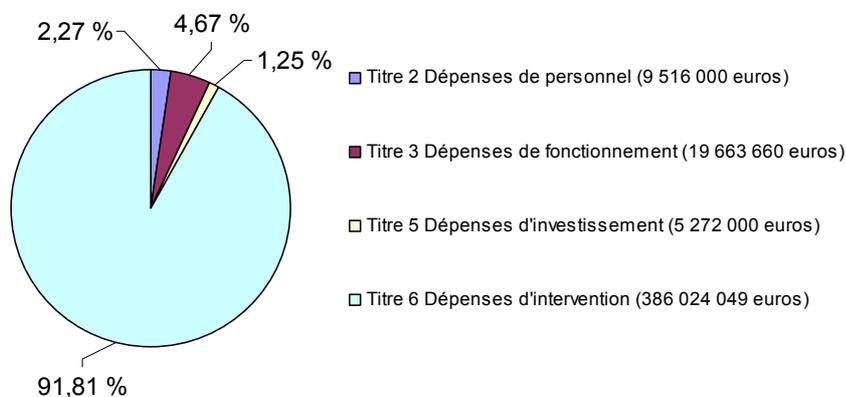
Programmes	AE (en euros)	CP (en euros)	Part des CP de la mission	ETPT	Part des ETPT de la mission
112 Aménagement du territoire	287.516.000	377.516.000	89,8 %	148	100 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	69.063.411	42.929.709	10,2 %	0	0 %
Totaux pour la mission	356.579.411	420.445.709	100 %	148	100 %

Source : présent projet de loi de finances

Conformément à l'article 5 de la LOLF, ces crédits sont repris sous les titres 2, 3, 5 et 6, pour les montants (en CP) et dans les proportions que le graphique suivant indique. **Les dépenses d'intervention (titre 6) constituent la part prépondérante, à près de 92 %, des dépenses retracées par la mission.**

<sup>1</sup> Ce tableau ne tient pas compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, présentées infra.

**La répartition par titre des CP de la mission  
« Politique des territoires » pour 2008**



Source : présent projet de loi de finances

Les crédits de la mission pour 2008 – **356,5 millions d’euros en AE et 420,4 millions d’euros en CP** – correspondent, respectivement, à un peu moins de **0,1 %** du total des AE et un peu plus de **0,1 %** du total des CP des missions du budget général de l’Etat prévus par le présent PLF. La mission « Politique des territoires » constitue ainsi, **en termes de volume de crédits, la seconde des plus « petites » missions du budget général de l’Etat**, après la mission « Provisions » (225 millions d’euros de CP prévus dans le présent PLF) et avant la mission « Santé » (430,3 millions d’euros de CP).

En outre, dans la mesure où la mission « Provisions », eu égard à son objet spécifique, se trouve dépourvue de stratégie de performance, la mission « Politique des territoires » est ainsi **la plus petite mission, par le volume, à faire l’objet d’objectifs de performance.**

Les **148 ETPT** de la mission prévus pour 2008, se rapportant intégralement au programme « Aménagement du territoire », correspondent à peine à **0,007 %** de l’ensemble des plafonds d’emplois du budget général de l’Etat inscrits au présent PLF.

***B. L’ÉQUIVALENT DE 11 % DES CP DE LA MISSION ATTENDUS EN FONDS DE CONCOURS***

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent PLF prévoit des **fonds de concours pour un montant total de près de 45,2 millions d’euros en CP, représentant environ 1,25 % des fonds de concours attendus au bénéfice des CP du budget général de l’Etat en 2008 et près de 11 % des CP de la mission elle-même.**

A l’instar des crédits, ces fonds de concours (FC) se trouvent répartis d’une manière très inégale entre les deux programmes composant la mission.

Cependant, au contraire de ce qu'on observe pour les crédits, **ils bénéficient quasi-exclusivement au PITE**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Les fonds de concours attendus pour 2008 en faveur de la mission  
« Politique des territoires »**

Programmes	FC en AE (en euros)	Proportion des AE	FC en CP (en euros)	Proportion des CP
112 Aménagement du territoire	350.000	0,12 %	350.000	0,09 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	82.916.500	<b>120 %</b>	44.834.000	<b>104,3 %</b>
Totaux pour la mission	83.266.500	<b>23,35 %</b>	45.184.000	<b>10,75 %</b>

*Source : présent projet de loi de finances*

**C. DES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES À HAUTEUR D'UNE FOIS ET  
DEMIE LES CP DE LA MISSION**

Le présent PLF estime à **plus de 628 millions d'euros** les **dépenses fiscales dont l'objet principal contribue aux finalités poursuivies par le programme « Aménagement du territoire »**, tandis qu'aucune dépense fiscale ne se trouve associée au PITE. Ces dépenses fiscales représentent **l'équivalent d'une fois et demie les CP de la mission dans son ensemble.**



## SECONDE PARTIE :

### PRÉSENTATION DES PROGRAMMES DE LA MISSION

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

##### *A. UN PROGRAMME QUI RETRACE MOINS DU DIXIÈME DES CRÉDITS PRÉVUS EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

A l'instar de l'ancien budget de l'aménagement du territoire dans la nomenclature issue de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, auquel il a succédé avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le programme 112, « Aménagement du territoire », ne rend pas compte – loin s'en faut – de toute la politique conduite par l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire. Cette politique, qui se trouve naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, fait **pour la première fois cette année l'objet d'un document de politique transversale (DPT)**, annexé au présent PLF, remplaçant le « jaune » budgétaire traditionnel<sup>1</sup>.

Ce document révèle qu'en **2008, outre les crédits inscrits sur le programme « Aménagement du territoire » (377,5 millions d'euros en CP), 3,776 milliards d'euros, en CP, devraient bénéficier à la politique nationale de l'aménagement du territoire.**

De la sorte, l'effort budgétaire prévu, en ce domaine, par le présent PLF, s'élève à quelque **4,154 milliards d'euros de CP au total, demandés au titre de 34 programmes relevant de 14 missions – dont les deux programmes composant la mission « Politique des territoires ».** Les crédits inscrits sur cette mission ne représentent ainsi que **10,1 % de ce montant, et les crédits du programme « Aménagement du territoire » seulement 9,1 %.**

Ce programme retrace les **moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), ex-DATAR<sup>2</sup>.** D'une manière générale, ils visent au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires nationaux. Le programme est placé sous la responsabilité du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, actuellement M. Pierre Mirabaud.

---

<sup>1</sup> Ce DPT tend à renforcer le rôle de coordination assuré par la DIACT, chargée de son élaboration.

<sup>2</sup> On rappelle que le changement de dénomination de l'ancienne Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a été décidé par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT, nouvelle forme du CIADT) du 14 octobre 2005.

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

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

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

Dans le cadre des LFI pour 2006 et 2007, devenue DIACT, elle se trouvait rattachée au **ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, et plus spécifiquement au ministre délégué à l'aménagement du territoire.

Dans le cadre du présent PLF et de l'actuelle organisation gouvernementale, c'est le **ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables** qui en dispose.

### ***B. UNE ARCHITECTURE REMANIÉE***

Donnant suite à certaines observations du Parlement, notamment à celles de votre rapporteur spécial, la LFI pour 2007 a renouvelé l'architecture du programme « Aménagement du territoire ». Ces modifications ont été présentées dans le cadre de l'examen du PLF pour 2007<sup>1</sup>. Le présent PLF retouche à nouveau cette organisation.

D'une part, **les intitulés de deux actions sont modifiés** : l'action 1, « Attractivité et développement économique », est rebaptisée « Attractivité économique et compétitivité des territoires », et l'action 2, « Développement territorial et solidarité », devient « Développement solidaire et équilibré des territoires ».

D'autre part, **l'action 3, qui en 2007 retraçait notamment les crédits employés à de grands projets interministériels et la politique des massifs, supprimée en tant que telle, est redistribuée entre l'action 1 et l'action 2** précitées, comme l'indique l'encadré ci-après. Le numéro 4 a cependant été conservé pour la dernière action, « Instruments de pilotage et d'étude », qui compose le programme.

Cette restructuration répond à une **recommandation du CIAP<sup>2</sup>**, visant à simplifier le découpage en actions du programme, alors que seuls 12 % de ses crédits, dans la LFI pour 2007, étaient rattachés à l'action 3 précitée. Cependant, alors même que la comparaison entre les exercices 2006 et 2007 se trouve compliquée par la première réforme introduite en LFI pour 2007, le remaniement proposé dans le présent PLF **rendra plus difficile les comparaisons entre les gestions 2007 et 2008**, d'autant que le PAP de la mission ne détaille pas de façon chiffrée la ventilation des crédits de l'action 3. A cet égard, votre rapporteur spécial observe que **le PAP ne**

<sup>1</sup> Rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 44.

<sup>2</sup> Rapport d'audit précité, mai 2007.

**satisfait pas aux exigences de la LOLF en matière de traçabilité des dépenses de l'Etat.**

#### **Les actions du programme « Aménagement du territoire » pour 2008**

L'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », regroupe les moyens mis en œuvre par la DIACT en faveur du développement économique et de la compétitivité des territoires : aides aux entreprises, accompagnement des mutations économiques, soutien à la recherche. En conséquence, elle comprend les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT), destinée à aider les entreprises créatrices d'emplois dans des zones reconnues prioritaires, et contribue au financement des contrats de site, des pôles de compétitivité, d'agences de développement économique, ainsi que de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), qui bénéficie d'une subvention pour charges de service public. Sont intégrés par le présent PLF les crédits relatifs au programme de développement du littoral du Languedoc-Roussillon et au projet Euromed, retracés dans l'action 3, « Grands projets interministériels d'aménagement du territoire », figurant au sein du programme dans sa configuration pour 2007 et supprimée par le présent PLF.

L'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », retrace les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) destinés à honorer les engagements pris, par l'Etat, dans le cadre des contrats de projets Etat-régions (CPER) qui ont pris la suite, pour la période 2007-2013, des contrats de plan de la période 2000-2016, ainsi que lors des CIACT (ex-CIADT). Ces actions concernent le développement des grands projets d'infrastructure de transport ; l'accès aux technologies de l'information et de la communication ; la valorisation des atouts des territoires ruraux, notamment au sein des pôles d'excellence rurale (PER) ; et l'amélioration de l'égalité d'accès des usagers aux services publics et aux services d'intérêt général. En outre, l'action retrace les crédits employés à des projets de grande envergure menés dans un cadre interministériel (Mont Saint-Michel, littoral aquitain, Saint-Etienne), l'aménagement de sillons fluviaux (Garonne, Rhône), ainsi que la politique des massifs de montagne (conventions interrégionales conclues pour la période 2007-2013) – tous éléments qui, en 2007, se trouvaient retracés par l'action 3 précitée.

L'action 4 (*sic* : ce numéro a été maintenu malgré la suppression précitée de l'action 3), « **Instruments de pilotage et d'étude** », regroupe les moyens destinés au fonctionnement de la DIACT, dont ses dépenses de personnel, et les crédits d'études, destinés à l'identification des enjeux d'aménagement du territoire et à la prospective. Le présent PLF y insère les crédits de l'assistance technique des programmes européens, rattachés à l'action 3 dans la LFI pour 2007.

### **C. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2008**

#### **1. Un plafond d'emplois stable : 148 ETPT**

Le présent PLF prévoit **148 ETPT** (soit l'intégralité des ETPT figurant dans la mission « Politique des territoires ») au bénéfice du programme « Aménagement du territoire », pour une dépense de 9,5 millions d'euros en AE et CP. **Ces emplois, dont le nombre est identique à celui que prévoit la LFI pour 2007, représentent les effectifs de la DIACT.** Ils correspondent à 196 agents, dont 46 mis à disposition.

Il convient de rappeler que la LFI pour 2007 a tenu compte d'un transfert d'emplois destiné à améliorer la sincérité budgétaire : une trentaine d'agents se trouvant mis à la disposition de la DIACT, jusqu'alors rémunérés par des crédits inscrits sur d'autres programmes, ont été intégrés dans le décompte des ETPT rattachés au programme « Aménagement du territoire »<sup>12</sup>.

## **2. La poursuite de l'effort d'assainissement du programme : 377,5 millions d'euros de CP pour 287,5 millions d'euros d'AE**

Les crédits prévus par le présent PLF pour le programme « Aménagement du territoire » représentent, comme on l'a déjà signalé, **près de 90 % du total des crédits inscrits dans la mission « Politique des territoires »**. Ils sont répartis, entre les trois actions composant le programme, comme le retrace le tableau ci-dessous.

### **Les crédits du programme « Aménagement du territoire » pour 2008<sup>13</sup>**

<b>Actions</b>	<b>AE (en euros)</b>	<b>CP (en euros)</b>	<b>Part des AE du programme</b>
<b>1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »</b>	115.200.00	137.200.000	40 %
<b>2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »</b>	148.400.000	216.400.000	51,5 %
<b>4 (sic) « Instruments de pilotage et d'étude »</b>	23.916.000	23.916.000	8,5 %
<b>Totaux</b>	<b>287.516.000</b>	<b>377.516.000</b>	<b>100 %</b>

Source : présent projet de loi de finances

On constate ainsi une **inscription, pour 2008, d'un niveau de crédits de paiement significativement plus élevé (de près d'un tiers) que celui des autorisations d'engagement. Cette orientation était déjà celle de la LFI pour 2007** (317,4 millions d'euros d'AE pour 400,4 millions de CP) : le programme, lors de la discussion du PLF pour 2007, a bénéficié, à l'initiative du gouvernement (en seconde délibération à l'Assemblée nationale<sup>14</sup>), d'une majoration de CP à hauteur de 100 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits dans le PLF initial, afin de résorber les retards de paiement du FNADT (qui finance 85 % des dépenses retracées par le programme).

En effet, **auparavant, les écarts accumulés, pendant plusieurs années, entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement** (le niveau d'AE ouvertes étant régulièrement plus important que celui des CP) **ont conduit à de fortes tensions de financement. Cette tendance a nui à la**

<sup>12</sup> Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 45.

<sup>13</sup> Ce tableau ne tient pas compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, présentées infra.

<sup>14</sup> Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 67.

**prévisibilité budgétaire**, dans la mesure où des abondements en cours d'exercice se sont avérés nécessaires. Ainsi, en mai 2006, compte tenu de l'excès, au regard des crédits de paiement disponibles, des engagements souscrits, la réserve de précaution constituée sur le programme a été utilisée afin de rendre disponibles 13,8 millions d'euros en CP, puis le décret d'avance du 1<sup>er</sup> août 2006 a dû ouvrir 24 millions d'euros de CP au profit du programme. Ces mesures, tout en permettant d'éviter une rupture de trésorerie, témoignaient que la limite du système se trouvait atteinte : **au 31 décembre 2006, 957,5 millions d'euros d'engagements sur années antérieures n'étaient pas payés.**

**L'écart entre AE et CP, désormais, est « vertueux »** : les CP sont supérieurs aux AE, le schéma antérieur ayant été inversé par la LFI pour 2007. **Néanmoins, dans le courant de l'année 2007, deux mesures ont réduit cet écart :**

- d'une part, **le décret d'avance du 6 avril 2007** a attribué 50 millions d'euros au programme pour de nouveaux engagements relevant du FNADT en faveur des pôles d'excellence rurale et des contrats de projets de la période 2007-2013 (*cf. infra*). Le gouvernement a estimé que le FNADT serait en mesure de procéder par redéploiements pour assurer la couverture en crédits de paiement de ces nouvelles charges ;

- d'autre part, **un décret de transfert du 21 août 2007** a abondé les crédits du programme de 33,1 millions d'euros en AE et seulement 11,38 millions d'euros en CP, crédits en provenance de 21 autres programmes, destinés à financer les pôles d'excellence rurale.

Les crédits pour 2007, actuellement, s'établissent donc comme suit : 400,5 millions d'euros en AE et 411,8 millions d'euros en CP.

Dans ce contexte, **l'importance de l'écart maintenu, par le présent PLF, entre AE et CP, ne peut qu'être approuvé**, comme une mesure de sagesse. Cette nouvelle stratégie, d'une façon générale, est de nature à rompre opportunément avec les tensions de financement, et d'éviter les retards de paiements induits par la pratique antérieure. Le programme est bien sur la voie de l'assainissement, même si le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF fait encore apparaître une **prévision, au 31 décembre 2008, de 784,26 millions d'euros d'engagements sur années antérieures non couverts par des CP.**

Cependant, **votre rapporteur spécial restera attentif à ce que cette orientation – louable, dans son principe – ne se réalise pas au détriment du dynamisme de la politique d'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la solidarité dont doivent faire l'objet les espaces les moins favorisés sur le plan économique.** Il observe d'ailleurs avec satisfaction que le montant des crédits de paiement a pu être maintenu à un niveau comparable à celui de la LFI pour 2007, tout en poursuivant un objectif de maîtrise de la dépense publique.

Le tableau suivant retrace le détail de cette évolution en distinguant les trois principales catégories de crédits retracées par le programme : ceux de la PAT, ceux du FNADT<sup>15</sup>, ceux destinés au fonctionnement et aux études. Compte tenu du changement précité du nombre et du périmètre des actions composant le programme, cette comparaison apparaît plus pertinente.

L'évolution des crédits du programme « Aménagement du territoire » 2006-2008<sup>16</sup>

(en euros)

	Programme « Aménagement du territoire » Loi de règlement 2006		Programme « Aménagement du territoire » LFI 2007		Evolution 2006-2007 (en %)		Programme « Aménagement du territoire » PLF 2008		Evolution 2007-2008 (en %)	
	AP	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>PAT</b>	49.209.395	22.599.385	38.000.000	30.700.000	- 22,78%	+ 35,84%	40.000.000	34.000.000	+ 5,26%	+ 10,75%
<b>FNADT</b>	369.291.602	299.166.806	262.200.000	352.550.000	- 29,00%	+ 17,84%	229.400.000	325.400.000	- 12,51%	- 7,70%
<i>CPER</i>	189.704.770	153.963.024	119.800.000	143.100.000	- 36,85%	- 7,06%	125.000.000	173.000.000	+ 4,34%	+ 20,89%
<i>FNADT non contractualisé</i>	179.586.832	145.203.782	142.400.000	209.450.000	- 20,71%	+ 44,25%	104.400.000	152.400.000	- 26,69%	- 27,24%
<b>Fonctionnement et études</b>	5.775.185	4.647.903	7.600.000	7.600.000	+ 31,60%	+ 63,51%	8.600.000	8.600.000	+ 13,16%	+ 13,16%
<i>Etudes</i>	2.814.520	1.966.319	3.600.000	3.600.000	+ 27,91%	+ 83,08%	3.600.000	3.600.000	0,00%	0,00%
<i>Fonctionnement</i>	2.960.665	2.681.584	4.000.000	4.000.000	+ 35,10%	+ 49,17%	5.000.000	5.000.000	+ 25,00%	+ 25,00%
<b>Total</b>	424.276.182	326.414.094	307.800.000	390.850.000	- 27,45%	+ 19,74%	278.000.000	368.000.000	- 9,68%	- 5,85%

Source : DIACT

Les orientations de la politique menée grâce à ces crédits sont présentées ci-après (D).

<sup>15</sup> Pour mémoire, le **FNADT**, auquel votre rapporteur spécial a consacré son rapport d'information n° 17 (2003-2004), est composé de deux sections. La **section générale** comprend notamment le soutien apporté aux différentes structures du réseau DIACT, l'assistance technique des programmes européens, et le financement d'engagements pris par le gouvernement en CIADT/CIACT. La **section locale** se trouve elle-même subdivisée en deux parties, l'une contractualisée, l'autre non :

- la **partie contractualisée** permet de soutenir, exclusivement, des opérations inscrites dans les contrats Etat-régions (contrats de plan hier, contrats de projets aujourd'hui), au sein de contrats de pays, ou dans un cadre intercommunal reconnu par la loi ;

- la **partie non contractualisée** permet d'attribuer des subventions à des projets qui participent : soit de l'accompagnement de restructurations industrielles ponctuelles et localisées, lorsque l'ampleur ou l'impact du sinistre ne justifie pas des décisions de niveau central (contrats de site, mesures territoriales arrêtées en CIADT/CIACT) ; soit de la modernisation et l'amélioration de services publics locaux.

<sup>16</sup> Ce tableau ne tient pas compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, présentées infra.

### **3. Des fonds de concours très modestes : 350.000 euros**

Au bénéfice du programme « Aménagement du territoire », **350.000 euros** de fonds de concours, en AE comme en CP (soit **l'équivalent d'à peine 0,1 % des crédits du programme**), sont attendus pour 2008, comme en 2007.

Il s'agit d'une **contribution du FEDER**, affectée à l'action « Instruments de pilotage et d'étude ».

### **4. Une trentaine de catégories de dépenses fiscales (628 millions d'euros au total), au risque de mesures symboliques**

Pas moins de **34 catégories de dépenses fiscales, dont 9 sur impôts locaux**, prises en charges par l'Etat, sont recensées comme devant contribuer, en 2008, aux finalités poursuivies par le programme « Aménagement du territoire » ; **30 de ces dépenses (dont celles sur impôts locaux) y contribueront à titre principal**. Ces dernières, au total, représentent plus de **628 millions d'euros, soit plus d'une fois et demi les crédits de paiement du programme** lui-même. Il faut ajouter à ce montant le coût, qui dans le PAP de la mission fait l'objet d'un simple ordre de grandeur, associé à 5 catégories de dépenses fiscales contribuant à titre principal au programme (dont une sur impôts locaux) : ce coût est estimé à moins de 0,5 million d'euros dans chaque cas. En outre, 6 catégories de dépenses fiscales (dont une sur impôts locaux) ne sont pas chiffrées.

Parmi les dépenses fiscales dont l'objet principal est de contribuer à la politique mise en œuvre par la DIACT, les deux premières par le coût correspondent :

- 1° aux taux de TVA particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (165 millions d'euros attendus pour 2008) ;

- 2° au crédit d'impôt pour investissement en Corse (40 millions d'euros prévus en 2008).

Il convient en effet de remarquer que **13 (soit 40 %) des catégories de dépenses fiscales bénéficiant au programme « Aménagement du territoire » sont spécifiques à la Corse** (dont 14 contribuant à titre principal au programme et, sur ces dernières, 5 sur impôts locaux). **Au total, ce régime fiscal aménagé devrait représenter, en 2008, un coût de 283 millions d'euros**, sans compter les 3 catégories de dépenses fiscales pour lesquelles un coût inférieur à 0,5 million d'euros est estimé. C'est l'équivalent des AE du programme et des trois-quarts de ses CP.

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

attendus. A cet égard, **il regrette vivement que la réorganisation de la stratégie de performance du programme, par ailleurs menée (cf. ci-après), n'ait pas été l'occasion d'y intégrer la dimension fiscale.**

Interrogé sur point dans le cadre du questionnaire adressé en application de l'article 49 de la LOLF, le gouvernement a reconnu que *« la fiscalité est un outil régulièrement utilisé dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire. Il serait donc utile d'en mesurer l'ampleur et d'évaluer son efficacité au regard des objectifs fixés. »* Il a toutefois fait valoir que la DIACT, qui pilote le programme « Aménagement du territoire », *« n'est pas en charge de la définition de cette stratégie ni de sa mise en œuvre, à l'instar du programme 112 qui ne recouvre pas l'ensemble des moyens budgétaires consacrés par l'Etat aux politiques d'aménagement du territoire. Ce souci de vision globale de l'effort de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire sera satisfait, en ce qui concerne les crédits budgétaires, par le document de politique transversale qui sera rédigé pour la première fois à l'occasion du PLF 2008. Le support et les modalités d'expression du cadre stratégique pour les dépenses fiscales en faveur de l'aménagement du territoire restent à définir. »* **Votre rapporteur spécial souhaite donc qu'une stratégie et une mesure des performances de la dépense fiscale relative à l'aménagement du territoire apparaisse, au plus tard, dans le cadre du PLF pour 2009.**

#### ***D. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2008***

##### **1. L'emploi des crédits**

###### *a) L'attractivité économique et la compétitivité des territoires*

A périmètre constant, l'action 1, **« Attractivité économique et compétitivité des territoires »**, du programme « Aménagement du territoire » est dotée par le présent PLF de **115,2 millions d'euros en AE**, soit une hausse de 5 % par rapport à la LFI pour 2007, et de **137,2 millions d'euros en CP**, **soit une hausse de 44 % par rapport à la LFI pour 2007**. Cette progression **tient principalement aux CPER** qui, mis en place en 2007, connaîtront une phase d'exécution plus marquée en 2008.

**L'affectation prévue des crédits inscrits sur l'action  
« Attractivité économiques et compétitivité des territoires »<sup>17</sup>**  
(en millions d'euros)

	LFI pour 2007		PLF pour 2008	
	AE	CP	AE	CP
<b>AFII</b> <sup>18</sup>	8,2	8,2	8,25	8,25
<b>CPER</b>	22	8,5	36	60
<b>Engagements du gouvernement</b>	37	30	28	32
<b>PAT</b>	37,6	30,3	39,55	33,55
<b>Réseau DIACT</b> <sup>19</sup>	4,8	4,8	3,4	3,4
<b>Total</b>	109,6	81,8	115,2	137,2

Source : présent projet de loi de finances

Votre rapporteur spécial, au sein des deux encadrés ci-après, s'est attaché à présenter plus particulièrement l'état actuel des dispositifs de la PAT et des pôles de compétitivité (financés dans le cadre des « engagements du gouvernement »).

#### La prime d'aménagement du territoire

Créée par le décret n° 82-379 du 6 mai 1982, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est un outil en faveur de l'emploi. Elle prend la forme d'une subvention d'investissement accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation du comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA), aux entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont l'activité peut entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Entre 1996 et 2004, la PAT a aidé la création de près de 120.000 emplois sur le territoire national, dont la moitié ne se serait pas réalisée sans son intervention ; 1.336 programmes d'entreprises ont été primés sur cette période. Elle a ainsi permis d'attirer en France 20 % des projets d'investissement mobiles.

Aide d'Etat, la PAT est soumise à une double réglementation, au plan national et au plan communautaire. A cet égard, la Commission européenne a engagé au cours de l'été 2005 une **réforme du dispositif réglementaire existant**, afin de réorienter les aides publiques aux entreprises vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Pour la France, cette réforme s'est traduite par l'adoption, le 7 mars 2007, d'une **nouvelle carte des aides à finalité régionale (AFR) pour la période 2007-2013**.

<sup>17</sup> Ce tableau ne tient pas compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, présentées infra.

<sup>18</sup> Sur l'organisation et le fonctionnement de cet EPIC créé en 2001, votre rapporteur spécial renvoie au rapport d'information n° 453 (2005-2006) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général. Il convient de préciser que l'AFII est opérateur du programme « Aménagement du territoire » mais aussi du programme 134, « Développement des entreprises », de la mission « Développement et régulation économiques » ; sur ce dernier programme, elle bénéficiera, suivant le présent PLF, d'une subvention de 15 millions d'euros.

<sup>19</sup> Agences de développement économique et autres structures contribuant à la politique de développement des territoires La DIACT réduit graduellement ses financements en la matière, 6 agences seulement sont subventionnées en 2007, contre 12 en 2006, la perspective d'un retrait définitif étant annoncée pour 2009, en vue d'une « clarification des responsabilités avec les collectivités locales », selon les termes du PAP de la mission « Politique des territoires annexé au présent PLF.

Cette carte définit les régions qui peuvent bénéficier d'aides d'Etat régionales à l'investissement en faveur des grandes entreprises, et fixe le plafond des aides autorisées dans ces régions. Les aides à l'investissement des entreprises sont délimitées par deux zonages :

- le premier zonage (article 87-3, a du traité CEE) autorise les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. Ces régions sont caractérisées par un PIB par habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne communautaire. En France, ces aides sont attribuées aux départements d'outre-mer, éligibles intégralement. Ils peuvent recevoir le taux d'aide maximal (entre 50 et 70 % selon la taille de l'entreprise) ;

- le second zonage (article 87-3, c du traité CEE) autorise les aides destinées à promouvoir le développement économique des régions d'un Etat membre qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale. La nouvelle réglementation impose à la France **une baisse de 55 % de la population couverte par rapport à la période 2000-2006**, réduisant à 15,5 % la population éligible contre 34 % précédemment. Le nouveau zonage adopté couvre des **zones d'aides à finalité régionale permanentes** (sur la période 2007-2013), à hauteur de 9,3 millions d'habitants, et des **zones d'aide à finalité régionale transitoires** (sur la période 2007-2008), à hauteur de 4,1 millions d'habitants (soit 6,9 % de la population ; il s'agit de zones qui, éligibles en 2000-2006, sortiront du zonage au premier janvier 2009).

En zone d'aide à finalité régionale, les entreprises de toutes tailles peuvent bénéficier d'aides à l'investissement productif. En dehors de ces zones, les aides aux investissements productifs des entreprises restent possibles pour les PME, dans les conditions prévues par les règlements d'exemption communautaire : dans les deux types de zones (AFR et hors AFR), les pouvoirs publics peuvent allouer des aides aux entreprises qui ne sont soumises à aucun zonage (comme les aides respectant la règle « *de minimis* »).

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

Le CIIACT du 6 mars 2006, en outre, a décidé de mettre en place au niveau national une « réserve » de population, à hauteur de 430.000 habitants, utilisable pour classer en zone d'aides à finalité régionale les territoires qui, dans l'avenir, seraient victimes de mutations économiques. Cependant, lors de la négociation de la carte avec la Commission européenne, les autorités françaises ont dû procéder à des compléments de zonage, qui ont occasionné des prélèvements de population éligible sur cette réserve nationale. En conséquence, la carte nationale des zones d'aides à finalité régionale définitivement adoptée comporte désormais une « **réserve** » **nationale de population de 250.000 habitants**. A ce jour, cette réserve de population n'a pas été utilisée.

**Le présent PLF reconduit, pour 2008, les moyens engagés pour le financement de la PAT**, qui devrait bénéficier de près de 40 millions euros en AE et 34 millions d'euros en CP, soit une progression de 5 % par rapport à la LFI pour 2007.

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

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

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

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

### Les pôles de compétitivité

Dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, la France a lancé en 2004 une nouvelle politique industrielle, orientée vers une logique de territoire et de réseau, en mettant en place les pôles de compétitivité. Ces pôles sont définis comme le rapprochement, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale, destinée à dégager des synergies autour de projets innovants. Disposant de la masse critique nécessaire pour atteindre une visibilité internationale, chaque pôle est fondé sur une stratégie de développement qui doit permettre la création de richesses nouvelles, à forte valeur ajoutée, autour de projets communs de recherche et de développement.

A la suite du CIACT du 6 mars 2006, qui a entériné deux fusions de pôles et labellisé un pôle supplémentaire, les pôles de compétitivité étaient au nombre de 66, dont 6 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale. Depuis lors, 18 nouveaux projets de pôles ont été présentés au gouvernement. **Le CIACT du 5 juillet 2007 a labellisé cinq nouveaux pôles, portant le nombre total de pôles à 71, dont 7 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale** (cf. carte ci-après). A cette occasion, l'intérêt particulier de trois autres projets a été reconnu, mais il a été décidé de les « adosser » à des pôles déjà existants, afin de leur permettre d'accéder à une visibilité internationale et à une taille critique suffisante.

Les pôles de compétitivité sont représentés par une structure juridique distincte de leurs membres, le plus souvent une association du type « loi de 1901 », qui regroupe les entreprises, centres de recherche, établissements d'enseignement et collectivités territoriales membres du pôle. Entreprises et centres de recherche doivent détenir une place majoritaire dans les instances dirigeantes de la structure. Une convention régit les relations entre le pôle, *via* sa structure de gouvernance, les collectivités territoriales impliquées et l'Etat. Le suivi national des pôles est effectué par un groupe de travail interministériel (GTI), dont la DIACT et la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi assurent le secrétariat. Le GTI réunit périodiquement les représentants des ministères et des organismes intéressés par la politique des pôles ; il permet de coordonner les actions de ces différents intervenants et d'être l'interlocuteur unique des pôles à l'échelon national.

**L'enveloppe totale dédiée par l'Etat au financement des pôles de compétitivité a été fixée à 1,5 milliard d'euros pour la période 2006-2008** (cf. tableau ci-après).

La part principale des financements est destinée à soutenir les projets de R&D. Ces aides, allouées sur trois ans, sont réunies au sein du **fonds unique interministériel (FUI)**, lui-même logé au sein du fonds de compétitivité des entreprises (FCE) du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi. Sa dotation, de **708 millions d'euros sur trois ans**, comprend :

- des contributions ministérielles (288 millions d'euros au total), en provenance des ministères chargés de l'économie (DGE, pour 180 millions d'euros) ; de la défense (45 millions d'euros) ; de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (direction générale de l'aviation civile, pour 18 millions d'euros) ; de l'agriculture (15 millions d'euros) ; de la santé (15 millions d'euros) ; ainsi que de la DIACT (à travers le FNADT, 15 millions d'euros) ;
- le redéploiement de 300 millions d'euros au sein du programme « Recherche industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;
- l'affectation de 120 millions d'euros prévus pour le financement du dispositif d'allègement de cotisations sociales.

**Quatre appels à projets ont eu lieu entre 2006 et 2007 ; un cinquième appel a été lancé le 19 septembre 2007.** L'article 46 du présent PLF prévoit la prolongation d'un an de la période durant laquelle les projets peuvent être présentés, la date limite étant repoussée au 31 décembre 2008.

Les quatre premiers appels à projets ont reçu 716 dossiers en provenance de 65 pôles ; **313 projets ont été retenus** et 64 pôles ont vu au moins un de leurs projets retenu et financé. Les 313 projets sélectionnés bénéficient d'un financement prévisionnel en provenance du FUI de l'ordre de **424 millions d'euros**. **Les collectivités territoriales ont par ailleurs annoncé leur intention de compléter l'apport de l'Etat par une contribution de plus de 227 millions d'euros** (cf. tableau ci-après).

Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations apporte son soutien aux pôles de compétitivité à travers ses prêts aux collectivités, par le financement de fonds en capital-risque et le développement des réseaux numériques. En 2006, elle est ainsi intervenue à hauteur de 42,9 millions d'euros en faveur de projets liés aux pôles de compétitivité. Les ministères chargés de l'emploi et du travail peuvent également apporter leur soutien aux projets relatifs à la formation professionnelle et aux groupements d'employeurs.

Le développement des pôles est favorisé par le financement parallèle de projets structurants (infrastructures et équipements de recherche et de formation, plateformes technologiques...), en particulier à travers les contrats de projets État-régions de la période 2007-2013.

**En 2008, la contribution du programme « Aménagement du territoire » en faveur des pôles de compétitivité devrait s'élever à 25 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP.**

Le 23 juin 2007, le **Président de la République a annoncé la pérennisation et le renforcement du soutien aux pôles de compétitivité au-delà de 2008, à l'issue d'une évaluation du dispositif**, qui devra en faire ressortir les résultats tangibles dans la mise en place des projets partenariaux et quant au développement de nouveaux produits et de nouveaux emplois. Dans l'attente de connaître les résultats de cette évaluation, la procédure de labellisation est suspendue.

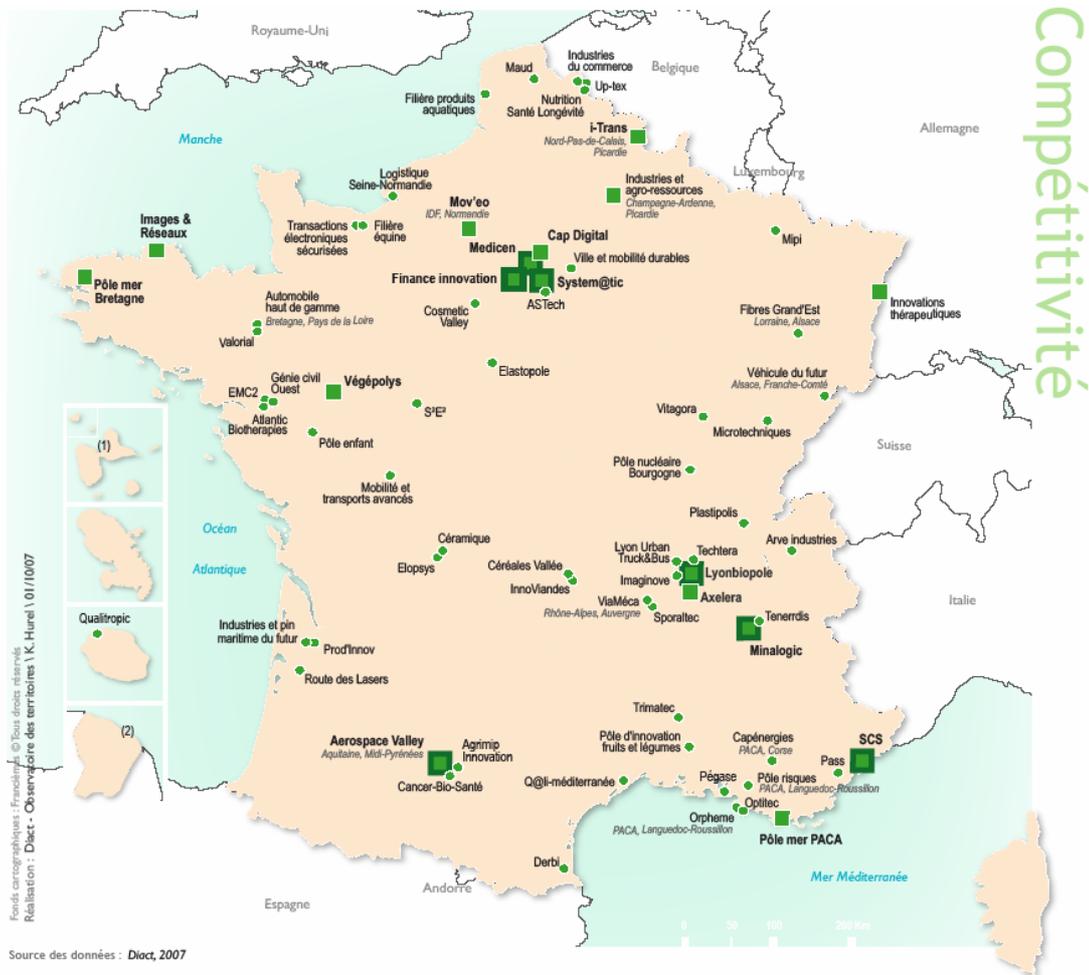
#### Le financement par l'Etat des pôles de compétitivité (2006-2008)

(en millions d'euros)

Origine des financements	Animation	Appui aux projets de R&D	Appui aux autres projets	Total
<b>Industrie</b> (programme 134)	9			9
<b>Défense</b> (programme 212)	9			9
<b>Agriculture</b> (programme 227)	6			6
<b>Aménagement du territoire</b> (programme 112)	9		60	69
<b>Emploi</b> (programme 103)			30	30
<b>Fonds unique interministériel</b> (programme 192)		708		708
<b>OSEO innovation</b> (programme 192)		20		20
<b>Organismes et agences de l'Etat</b>	3	520		523
<b>Exonérations fiscales</b>		160		160
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>1.408</b>	<b>90</b>	<b>1.534</b>

Source : document de politique transversale Aménagement du territoire annexé au présent projet de loi de finances

## Les 71 pôles de compétitivité labellisés



- Pôle de compétitivité mondial
- Pôle de compétitivité à vocation mondiale
- Pôle de compétitivité

Source : DIACT

**La répartition du financement public des pôles de compétitivité au premier semestre 2007**

(en euros)

Secteur	Dossiers retenus	Subvention FUI	Part du FUI	Apport des collectivités territoriales	Subvention totale	Part du total	Nombre de pôles
TIC	67	150.927.796	34,0 %	84.334.591	235.262.387	34,5 %	6
Aéronautique/spatial/défense	40	64.370.235	14,5 %	12.732.442	77.102.677	11,3 %	2
Image/multimédia	21	41.062.949	9,2 %	34.843.225	75.906.174	11,1 %	3
Biotechs/santé/nutrition	46	40.554.886	9,1 %	31.402.152	71.957.038	10,5 %	8
Transports/automobile/propulsion	37	41.151.399	9,3 %	19.429.590	60.580.989	8,9 %	6
Matériaux/plasturgie/chimie	28	30.713.408	6,9 %	15.324.764	46.038.171	6,7 %	9
Agriculture/agroalimentaire	32	21.383.577	4,8 %	12.288.175	33.671.752	4,9 %	12
Energie	17	15.988.473	3,6 %	7.617.262	23.605.735	3,5 %	5
Technologies marines	12	17.705.817	4,0 %	4.457.373	22.163.190	3,2 %	2
Mécanique/microtechniques	11	8.652.202	1,9 %	6.544.000	15.196.202	2,2 %	4
Equipement du foyer et de la personne	8	6.685.943	1,5 %	3.822.700	10.508.643	1,5 %	4
Process/ingénierie/services	9	5.166.652	1,2 %	5.111.181	10.277.834	1,5 %	5
<b>TOTAL (avec doubles comptes*)</b>	<b>328</b>	<b>444.363.337</b>	<b>100 %</b>	<b>237.907.455</b>	<b>682.270.792</b>	<b>100 %</b>	<b>66</b>
<b>TOTAL (sans doubles comptes)</b>	<b>313</b>	<b>424.291.751</b>		<b>227.398.680</b>	<b>651.690.431</b>		

(\*) doubles comptes dus aux projets labellisés par plusieurs pôles de secteurs différents

Source : DIACT

*b) Le développement solidaire et équilibré des territoires*

A périmètre constant, l'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », du programme « Aménagement du territoire » est dotée par le présent PLF de **148,4 millions d'euros en AE**, niveau comparable à celui de la LFI pour 2007, et de **216,4 millions d'euros en CP, soit une hausse de 21 % par rapport à la LFI pour 2007**. Comme pour l'action 1 du programme, cette progression est **principalement due aux CPER**, entrant en 2008 dans leur pleine phase d'exécution.

**L'affectation prévue des crédits inscrits sur l'action  
« Développement solidaire et équilibré des territoires »<sup>20</sup>**

(en millions d'euros)

	LFI pour 2007 <sup>21</sup>		PLF pour 2008	
	AE	CP	AE	CP
<b>CPER</b>	62	87	89	113
<b>Engagements du gouvernement</b>	83,1	90,25	57	101
<b>Réseau DIACT</b>	2,2	2,2	2,4	2,4
<b>Total</b>	147,3	179,45	148,4	216,4

Source : présent projet de loi de finances

Au titre de cette action, votre rapporteur spécial, dans l'encadré suivant, s'est attaché à présenter l'état actuel des pôles d'excellence rurale.

**Les pôles d'excellence rurale**

Lancé en 2006, le label « pôle d'excellence rurale » (PER) est attribué aux projets de développement économique, créateurs d'emplois, situés soit en zone de revitalisation rurale (ZRR), soit en dehors des aires urbaines de plus de 30.000 habitants. Les critères de sélection concernent :

- l'emploi (création d'emplois directs, d'emplois induits, contribution à la création ou à la transmission et à la reprise d'activités et d'entreprises) ;
- le développement territorial durable (limitation de l'empreinte énergétique des activités, modes de production ou de consommation responsables...) ;
- l'innovation (technologique, institutionnelle ou organisationnelle).

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

Pour être éligibles au « label » PER, les projets doivent réunir des maîtres d'ouvrage publics et des maîtres d'ouvrage privés. Afin qu'il présente un enjeu significatif, **chaque projet doit représenter au moins 300.000 euros d'investissement. Il sera aidé, au maximum, à hauteur de 33 % par l'Etat (50 % dans les zones de revitalisation rurale, ZRR), aide plafonnée à 1 million d'euros par projet.**

<sup>20</sup> Ce tableau ne tient pas compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, présentées infra.

<sup>21</sup> Dans la LFI pour 2007, l'action « Développement solidaire et équilibré des territoires » comprend également les crédits de l'assistance technique des programmes européens (à hauteur de 5,5 millions d'euros en AE comme en CP). Ces crédits, dans le présent PLF, ont été basculés dans l'action « Instruments de pilotage et d'étude » (cf. supra) ; ils représentent 5,8 millions d'euros en AE comme en CP.

A ce jour, **379 pôles d'excellence rurale ont été créés**, à la suite de deux appels à projets (les 23 juin et 7 décembre 2006). La très forte mobilisation des acteurs concernés (750 candidatures) a conduit à augmenter l'enveloppe budgétaire à hauteur de **235 millions d'euros pour la période 2006-2009**, contre un montant initialement fixé à 210 millions d'euros. Le montant total des investissements publics et privés engagés dans ce dispositif s'élève à 1,2 milliard d'euros. Quasiment les deux tiers (65 %) de ces ressources sont versés à des projets menés en ZRR. Un comité technique interministériel (CTI), est chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre des PER. Son secrétariat est assuré par la DIACT et la DGFAR du ministère de l'agriculture et de la pêche.

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

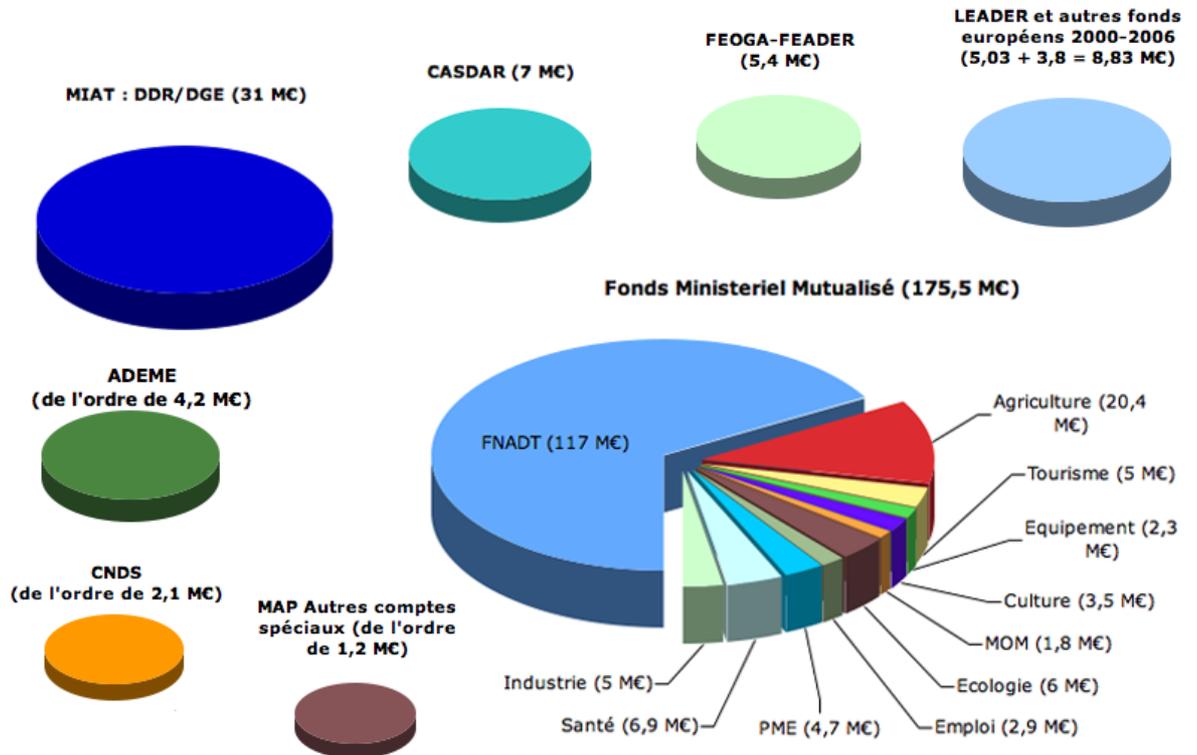
- les technologies au service des entreprises artisanales et industrielles des territoires ruraux (16 % des projets) ;
- les services et l'accueil des nouvelles populations (14 % des projets) ;
- la valorisation des bio ressources (21 % des projets) ;
- la valorisation des patrimoines naturels et culturels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

Enfin, 8 % des projets sélectionnés s'inscrivent dans plusieurs thématiques.

Afin de faciliter la mise en œuvre du dispositif, **le programme « Aménagement du territoire » sert de « canal » aux différentes contributions budgétaires ministérielles**. A ce titre, le décret de transfert du 21 août 2007 a abondé les crédits du programme à hauteur de 33,1 millions d'euros en AE et de 11,38 millions d'euros en CP, en provenance de 21 autres programmes (*cf. supra*). **La contribution de ce programme, en 2008, en faveur des PER, s'élèvera ainsi à 30 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP.**

Une réflexion est prévue, à une échéance encore non déterminée précisément, afin d'évaluer les moyens à mobiliser pour conforter cette politique, au vu des résultats de son évaluation et en liaison avec les autres politiques territoriales de la DIACT.

## Répartition du financement des pôles d'excellence rurale (235 M€)



Source : DIACT

### 379 pôles d'excellence rurale labellisés



#### Pôles d'excellence rurale par type

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

Source : DIACT

## 2. Une mesure de la performance remaniée

**La LFI pour 2007 a déjà procédé à une refonte importante** de la mesure de la performance du programme « Aménagement du territoire », dans le sens d'une simplification (4 objectifs et 10 indicateurs au lieu de 7 objectifs et 15 indicateurs dans la LFI pour 2006) et d'un renforcement de la pertinence<sup>22</sup>. **Cet effort est poursuivi dans le présent PLF**, à travers trois séries de modifications.

En premier lieu, conformément aux préconisations du CIAP<sup>23</sup>, l'objectif de « *favoriser le développement durable dans le cadre du volet territorial des CPER et des fonds structurels* », et l'indicateur associé (« *pourcentage de conventions territoriales respectant leurs objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre* »), sont supprimés, eu égard à la faible imputabilité de la réalisation de cet objectif aux crédits du programme, ainsi qu'à la difficulté d'en mesurer la réalisation. L'indicateur précité n'avait d'ailleurs pas été chiffré dans le PLF pour 2007.

En second lieu, les indicateurs relatifs à des politiques menées à leur terme ont été supprimés. Ils concernaient les contrats de plan Etat-régions, et la couverture des zones blanches en téléphonie mobile.

Enfin, deux nouveaux indicateurs, souhaités par le CIAP, ont été mis en place. Le premier vient se substituer à l'indicateur supprimé pour les contrats de plan : il concerne le suivi des contrats de projets Etat-régions, conformément à la mission de coordination interministérielle de la DIACT. Le second indicateur est relatif aux pôles d'excellence rurale (« *nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un PER* »), témoignant de l'importance prise par ce dispositif.

De la sorte, la performance du programme « Aménagement du territoire », pour 2008, se trouvera mesurée à travers **3 objectifs et 10 indicateurs**. Le détail en est présenté dans l'encadré ci-après.

### **La mesure de la performance du programme « Aménagement du territoire » pour 2008**

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

- le « *taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* » : 90 % prévus pour 2008 (87 % pour 2007) ;
- le « *pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours* » : 85 % prévus pour 2008 (60 % pour 2007) ;
- le « *taux d'admission des projets labellisés par les gouvernances des pôles de compétitivité aux appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le Fonds de compétitivité des entreprises* » : 60 % prévus pour 2008 (50 % pour 2007) ;

<sup>22</sup> Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 53.

<sup>23</sup> Rapport d'audit précité, mai 2007.

- le « nombre d'emplois prévus associés aux projets aboutis traités par l'AFII rapporté au nombre total d'emplois associés aux décisions d'investissement étranger en France » : 40 % prévus pour 2008 comme pour 2007.

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

- le « taux de réalisation des objectifs de créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires » : 40 % prévus pour 2008 (15 % pour 2007) ;

- une « comparaison du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale » : - 0,5 % prévus pour 2008 (- 0,6 % pour 2007) ;

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

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

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

- le « nombre de citations de rapports de la DIACT dans la presse et les rapports parlementaires » : 100 citations prévues pour 2008 comme pour 2007 ;

- le « nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'Observatoire des territoires » : 165.000 cartes prévues pour 2008 (150.000 pour 2007).

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

### A. UN PROGRAMME « INTERMINISTÉRIEL » DÉSORMAIS COMPOSÉ DE SEPT ACTIONS

#### 1. Un programme *sui generis*

Le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat », couramment désigné « PITE », constitue un programme original, sans équivalent parmi l'ensemble des missions du budget général. Qualifié d'« *experimental* » par le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF, il retrace les crédits destinés au financement d'actions définies, par le même document, comme « *adossées à des plans interministériels territorialisés* », eux-mêmes présentés comme « *caractérisés par trois critères : un enjeu territorial majeur [...], la coordination d'une pluralité de programme, et la rapidité d'action* ». Ces actions sont **limitées dans le temps** : elles bénéficient d'une inscription initiale au PITE de 3 ans (2006-2008), selon le PAP précité, mais cette inscription est reconductible.

De la sorte, le PITE se présente comme l'addition d'**actions indépendantes**, et en pratique très différentes les unes des autres.

L'élaboration du programme est interministérielle et déconcentrée : il revient aux préfets de région de proposer les actions qui le composent. **Les ressources budgétaires qui y figurent sont retranchées des programmes 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**.

A cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que le détail des programmes contributeurs ne soit pas précisé** dans le PAP, alors que les réponses au questionnaire adressé au gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF n'apportent pas, sur ce plan, d'information exploitable<sup>24</sup>. Ce laconisme est naturellement préjudiciable à la bonne information du Parlement.

Le PITE relève de la **responsabilité politique du Premier ministre**. Cependant, l'article 7 de la LOLF définissant un programme comme regroupant « *les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble*

---

<sup>24</sup> Par exemple, pour l'action « Eau – Agriculture en Bretagne » (cf. infra), alors que le PAP de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » s'avère aussi lacunaire que celui de la mission « Politique des territoires » quant à la contribution du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP), il a seulement été indiqué à votre rapporteur spécial que l'action serait alimentée en 2008 par six programmes, non spécifiés, et que « le ministère référent de cette action est le MAP. Pour rappel, le ministère référent d'une action est généralement le ministère qui engage le plus de crédits au sein de cette action. »

*cohérent d'actions relevant d'un même ministère* », la gestion du programme a été confiée au ministère chargé de l'intérieur (aujourd'hui ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales). La **responsabilité administrative** de cette gestion a été confiée au **secrétaire général du ministère de l'intérieur**, actuellement Mme Bernadette Malgorn. En outre, suivant la présentation du PAP, « *les ministères principalement intéressés par la conduite d'une action, appelés ministères référents, conservent la direction politique de l'action (dialogue de gestion, fixation des objectifs)* ».

Ce faisant, l'architecture même de ce programme atypique entraîne une certaine complexité.

## 2. La poursuite, en 2008, des actions retenues pour 2007

Dans le présent PLF, le PITE conserve les sept actions qu'il regroupe déjà dans le cadre de la LFI pour 2007. En pratique, ces actions relèvent de trois problématiques distinctes, en cumulant souvent deux voire trois aspects à la fois : des **questions sociales ou enjeux économiques de court terme** ; la **prévention de risques ponctuels** pour la population ; la **protection de l'environnement** et, notamment, la sauvegarde de sites remarquables. Par ailleurs, comme l'a bien noté notre collègue Fabienne Keller<sup>25</sup>, le PITE s'avère **fortement axé sur la politique de l'eau**, dans la mesure où six actions sur sept (à l'exclusion de l'action « Filière bois – Auvergne et Limousin ») sont consacrées, en tout ou partie, à ce secteur.

Malgré ces traits communs, les actions retenues font du programme une sorte de « mosaïque » d'interventions régionales, fort diverses. Le détail en est rappelé dans l'encadré ci-après.

### Les sept actions du PITE

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

L'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », retrace les crédits destinés au financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement. Elle intègre le plan « nitrate en Bretagne » instauré en 2007 (*cf. infra*).

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

<sup>25</sup> Rapport d'information n° 352 (2006-2007), sur le pilotage de la politique de l'eau.

L'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements [PEI] en faveur de la Corse** » retrace les crédits destinés au financement du développement économique de la Corse, par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI est actuellement régi par une seconde convention, visant la période 2007-2013.

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

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

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

Il convient de rappeler que le PITE, en 2006, comprenait 8 actions mais, à l'initiative de votre rapporteur spécial dans le cadre de l'examen du PLF pour 2007<sup>26</sup>, l'action « **Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes** » a été supprimée. Les crédits correspondant ont été réintégrés dans la mission « Solidarité et intégration » de la LFI pour 2007. Dans le présent PLF, ils figurent au sein de la mission « Immigration, asile et intégration ».

## **B. LES PRINCIPAUX CHIFFRES POUR 2008**

### **1. 69 millions d'euros d'AE et près de 43 millions d'euros de CP : une augmentation par rapport à 2007 (+ 20 % en CP), au bénéfice de l'eau en Bretagne**

Les crédits demandés pour 2008 au titre du PITE s'élèvent à **69 millions d'euros en AE** et à **42,9 millions d'euros en CP**. Ces crédits sont répartis, entre les sept actions qui composent le programme, comme le retrace le tableau ci-dessous. On observera que l'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** » en représente la part la plus importante : près de 40 % des CP, et de 45 % des AE.

<sup>26</sup> Cf. le rapport précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 63.

Les crédits du PITE pour 2008<sup>27</sup>

Actions	AE (en euros)	CP (en euros)	Part des CP du programme
1 « Le Rhin et le bande rhénane – Alsace »	154.690	254.368	0,6 %
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	30.818.756	17.080.530	39,8 %
3 « Plan Loire Grandeur nature – Centre »	12.844.189	11.394.764	26,5 %
4 « PEI en faveur de la Corse »	11.885.666	5.156.028	12 %
5 « Filière bois – Auvergne et Limousin »	5.089.956	4.800.370	11,2 %
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	4.850.267	2.894.401	6,8 %
7 « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d’Azur »	3.419.887	1.349.248	3,1 %
<b>Totaux</b>	<b>69.063.411</b>	<b>42.929.709</b>	<b>100 %</b>

Source : présent projet de loi de finances

L'ensemble du PITE, dans le présent PLF, marque une **augmentation sensible** de ses crédits **par rapport à la LFI pour 2007 : + 43 % en AE, + 20 % en CP. Cette évolution résulte essentiellement de la nette montée en puissance de l'action « Eau – Agriculture en Bretagne » (+ 264 % en AE, + 198 % en CP), consécutive à la mise en place du plan « nitrate » en Bretagne**, notifié à la Commission européenne en mai 2007.

Ce plan exceptionnel, devant mobiliser au minimum 87 millions d'euros sur cinq ans (financement de mesures de préretraites proposées aux éleveurs de porcs de la région et d'aides à leur désendettement), doit permettre d'ici à la fin 2009 la mise en conformité de neufs bassins versant de Bretagne avec la réglementation communautaire afférente aux eaux brutes.

En **juillet 2007**, pour financer ce plan, un abondement de l'action 2 du PITE a été pratiqué, par **décret de transfert, à hauteur de 30,4 millions d'euros en AE et de 11,8 millions d'euros en CP**, en provenance de programmes de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». On notera que cette mesure d'urgence a permis à la France d'obtenir de la Commission européenne qu'elle suspende son recours devant la Cour de justice des communautés européennes dans ce dossier<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Ce tableau ne tient pas compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, présentées infra.

<sup>28</sup> Cf. le rapport d'information n° 332 (2006-2007), sur le suivi des contentieux communautaires dans le domaine de l'environnement, de notre collègue Fabienne Keller.

## **2. Des fonds de concours supérieurs aux crédits du programme (82 millions d'euros en AE, 44,8 millions d'euros en CP), principalement en faveur de la Corse**

Au bénéfice du PITE, **82,9 millions d'euros en AE** et **44,8 millions d'euros en CP** sont attendus, pour 2008, au titre de fonds de concours – soit **l'équivalent de 1,2 fois les AE et 4,5 % de plus que les CP** demandés pour le programme par le présent PLF. Ce niveau de fonds de concours est comparable, en ce qui concerne les AE, à celui que prévoit la LFI pour 2007, mais il représente une augmentation d'un tiers, en valeur, d'agissant des CP.

Les fonds, dans le détail, se rapportent à trois des huit actions du programme, et majoritairement (à 87 % en AE et 67 % en CP) à l'action « PEI en faveur de la Corse » :

- l'action « **Le Rhin et le bande rhénane – Alsace** » bénéficiera de **982.500 euros en AE** (soit plus de six fois les AE de l'action), versés par l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF). Aucun fonds de concours, cependant, n'est prévu en CP ;

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

- l'action « **PEI en faveur de la Corse** », enfin, fera l'objet de fonds de concours à hauteur de **72,3 millions d'euros en AE** (l'équivalent de six fois les AE de l'action) et 30 millions d'euros en CP (5,8 fois les CP de l'action). Ces fonds auront principalement pour origine l'AFITF, à hauteur de 70 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP. Le complément sera apporté par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

Eu égard à l'importance de ces fonds de concours rapportés aux crédits budgétaires du PITE, **on peut s'interroger sur la forme de « débudgétisation » qu'ils constituent.**

### ***C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE REMANIÉE, QUI RESTE INSUFFISANTE***

**Dans la LFI pour 2007, à chaque action composant le PITE correspond un objectif de performance unique, dont la mesure est opérée par un unique indicateur.** Dès l'examen du projet de LFI pour 2006, votre rapporteur spécial a critiqué cette organisation<sup>29</sup>. En effet, **dès lors qu'aucune**

---

<sup>29</sup> Cf. le rapport n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 18, p. 71.

**des actions du programme ne se réduit à une dimension unique, chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, a fortiori, plusieurs indicateurs.** Suivant une partie de ces remarques, **quelques aménagements ont été apportés en 2007, mais insuffisants, voire engendrant de nouveaux défauts**<sup>30</sup> : une simplification des objectifs a été réalisée, mais par l'appauvrissement de la stratégie de performance ; certains objectifs sont restés faiblement pertinents ; les indicateurs présentent un caractère lacunaire.

**Le présent PLF retouche à nouveau le dispositif**, sur trois aspects, **sans apporter beaucoup de satisfaction** à votre rapporteur spécial.

En premier lieu, **un objectif commun est aménagé pour les actions « Plan Loire grandeur nature – Centre » et « plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur »** : *« réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable »*. Deux indicateurs sont associés à cet objectif, un pour chaque action, visant le *« pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique [considéré] du fait d'un projet subventionné »*.

Force est de constater que cette réforme, qui **réduit la mesure de la performance du PITE à six objectifs pour sept actions**, éloigne un peu plus le dispositif des préconisations de votre rapporteur spécial.

En second lieu, **l'indicateur retenu pour l'action « PEI en faveur de la Corse » est différemment calculé**. Visant l'*« évolution des délais de réalisation des projets »* dans ce cadre, cet indicateur pondère l'avancée des projets par le volume de crédits mis en jeu ; il mesure désormais (et dès 2007) les seuls crédits d'Etat, et non plus le coût total des opérations. Ce mode de calcul, plus exigeant quant à la performance, conduit à un objectif de 35 % pour 2008 comme pour 2007, alors que 66 % avaient été atteints en 2006.

Cependant, **l'appréciation de la performance d'une action aussi ambitieuse** que celle du PEI en Corse (il s'agit d'aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constitue son relief et son insularité, et de résorber son déficit en équipements et en services collectifs) **ne peut se mesurer à l'aune seule des délais de réalisation** des projets. Cette indication, en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle.

En dernier lieu, **un nouvel indicateur est introduit en ce qui concerne l'action « Eau – Agriculture en Bretagne »**, visant le *« pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen »*, dans le cadre du « plan nitrate » (*cf. supra* ; l'objectif est de 64 % en 2008, pour une cible de 100 % en 2009). Cet indicateur vient compléter

---

<sup>30</sup> Cf. le rapport n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18, p. 59.

celui du « *pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates* » (15 % prévus en 2008, pour une cible de 10 % en 2009).

Cette introduction, qui vient enrichir la mesure des performances du PITE, constitue un point positif, puisqu'elle s'inscrit dans une logique de **décomposition des finalités poursuivies par l'action « Eau – Agriculture en Bretagne », en associant un indicateur à chacune**. Cette démarche, aux yeux de votre rapporteur spécial, **devrait servir d'exemple pour l'ensemble des actions du PITE**.

D'une façon générale, **la pérennisation de ce programme dérogoire aux principes budgétaires doit être subordonnée aux preuves qu'il donnera de sa performance**.

Il convient ici de rappeler que, pour la première année d'application du PITE, cette performance n'a guère été avérée, votre rapporteur spécial exprimant en conséquence sa plus grande réserve sur le bilan présenté dans le cadre du projet de loi de règlement du budget 2006<sup>31</sup>.

**Encore la mesure même de cette performance doit-elle se trouver « calibrée » de manière pertinente, ce qui reste loin d'être le cas dans le présent PLF. L'indicateur unique associé à chaque action du programme rend souvent compte d'une dimension trop étroite de cette action**, comme l'illustre bien le cas précité de l'indicateur afférent à l'action « PEI en faveur de la Corse ».

---

<sup>31</sup> Cf. la contribution précitée de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II. En 2006, seul l'indicateur afférent à l'une des huit actions composant alors le PITE (l'action « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes ») a enregistré un résultat conforme aux objectifs.



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, **sur la proposition du gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant :

- d'une part, à **majorer de 130.000 euros** les crédits (AE comme CP) de la mission « Politique des territoires » inscrits dans le présent PLF, en vue d'abonder, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le programme « Aménagement du territoire » (à hauteur de 70.000 euros en faveur de son action 1, « Attractivité économique et compétitivité des territoires », et à hauteur de 60.000 euros en faveur de son action 2, « Développement solidaire et équilibré des territoires ») ;

- d'autre part, à **minorer ces crédits de 4.832.268 euros**, en AE comme en CP, au titre de « gage » des ouvertures de crédits opérées lors de cette seconde délibération, suivant la clé de répartition suivante : 4.327.442 euros sur le programme « Aménagement du territoire » et 504.826 euros sur le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE).

Cette double opération conduit à une **minoration globale de 4,702 millions d'euros** des crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2008.

### Les crédits pour 2008 des programmes de la mission « Politique des territoires » à l'issue de l'examen par l'Assemblée nationale

(en euros)

Programmes	AE	CP	Part des CP de la mission
112 Aménagement du territoire	283.318.558	373.318.558	89,8 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	68.558.585	42.424.883	10,2 %
Totaux pour la mission	351.877.143	415.743.441	100 %

Source : présent projet de loi de finances



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 20 novembre 2007, 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 indiqué que la maquette budgétaire retenue pour 2008 réduisait la mission à deux programmes, au lieu de cinq en 2007. En effet, il a rappelé que les programmes « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique » se trouvaient rattachés, désormais, à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », et que le programme « Tourisme », dans le projet de loi de finances initialement présenté par le gouvernement, avait été transformé en une action du programme « Développement des entreprises » de la mission « Développement et régulation économiques ».

De la sorte, la mission « Politique des territoires », pour 2008, ne comportait plus que le programme « Aménagement du territoire », piloté par le ministère d'Etat de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, et le programme « Interventions territoriales de l'Etat », dont le pilotage, par délégation du Premier ministre, restait assuré par le ministère chargé de l'intérieur. Il a souligné que la mission, ainsi, se trouvait recentrée sur l'aménagement du territoire, 90 % de ses crédits pour 2008 correspondant à ce programme.

Cette réduction du périmètre de la mission pourrait limiter les possibilités d'amendement du Parlement, dont le droit, en la matière, ne s'exerce qu'entre les programmes d'une même mission. Néanmoins, il a estimé que la mesure devrait permettre à la mission de trouver un peu plus de cohérence qu'elle n'en avait présentée jusqu'alors. Il a précisé toutefois que les crédits consacrés par l'Etat à la politique transversale de l'aménagement du territoire devaient s'élever, en 2008, à 3,8 milliards d'euros en crédits de paiement : les crédits de la mission « Politique des territoire » n'en représentaient donc qu'un peu plus du dixième.

Par ailleurs, il a estimé que la réforme de la maquette budgétaire pourrait compliquer, au-delà de 2008, l'appréciation du Parlement sur la gestion 2008. Aussi, il a appelé à un aménagement approprié des rapports annuels de performances, sous une forme qui permette le suivi, dans les meilleures conditions, de la gestion des crédits d'un exercice à l'autre.

Puis il a indiqué qu'en termes de volume de crédits, la mission « Politique des territoires », dans sa configuration pour 2008, constituait l'une des missions les moins importantes du budget général. Cette mission regroupe 356,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 420,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement un peu moins de 0,1 % du total des autorisations d'engagement et un peu plus de 0,1 % du total des crédits de paiement prévus. Par ailleurs, il a indiqué que la mission comprenait

148 équivalents temps plein travaillé, relevant intégralement du programme « Aménagement du territoire » et correspondant aux effectifs de la DIACT (ex-DATAR).

Le programme « Aménagement du territoire » doit regrouper, pour 2008, 287,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 377,5 millions de crédits de paiement. Ce niveau de crédits de paiement plus élevé, de près d'un tiers, que celui des autorisations d'engagement, traduit la poursuite de l'effort de désendettement du programme entreprise en 2007. Il a souligné que cet effort tendait à éviter les tensions de financement qui, lors des exercices précédents, avaient résulté d'un rapport inverse entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Il s'en est félicité, en estimant que le programme se trouvait sur la voie de « l'assainissement » même si, pour la fin de l'année 2008, plus de 784 millions d'euros d'engagements sur années antérieures ne seraient pas couverts par des crédits de paiement.

Par ailleurs, il a souhaité que ce désendettement ne se réalise pas au détriment du dynamisme de la politique d'aménagement du territoire, en particulier sur le plan de la solidarité dont devaient faire l'objet, à ses yeux, les espaces les moins favorisés sur le plan économique.

Puis il a présenté l'état actuel de deux dispositifs « phares » de la politique d'aménagement du territoire : les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale.

Il a rappelé qu'il existait aujourd'hui 71 pôles de compétitivité labellisés, dont 7 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale. Il a indiqué que la contribution du programme « Aménagement du territoire » à leur financement devait s'élever, en 2008, à 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement, mais que l'effort global de l'Etat en ce domaine avait été fixé à 1,5 milliard d'euros pour la période 2006-2008. Il a précisé que la part principale des financements était destinée à soutenir des projets de recherche et développement. Il a également rappelé qu'en juin 2007, le Président de la République avait annoncé la pérennisation et le renforcement du soutien aux pôles de compétitivité au-delà de 2008, à l'issue d'une évaluation du dispositif.

S'agissant des pôles d'excellence rurale (PER), il a indiqué que 379 étaient en place. Il a rappelé que le programme « Aménagement du territoire » servait de « canal » aux différentes contributions budgétaires ministérielles en la matière. Les PER, en 2008, devaient ainsi recevoir 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33 millions d'euros en crédits de paiement. L'enveloppe budgétaire globale avait été fixée à 235 millions d'euros pour la période 2006-2009, et le montant total des investissements publics et privés à 1,2 milliard d'euros. Il a précisé que près des deux tiers de ces ressources bénéficiaient à des projets menés en zone de revitalisation rurale.

Il a ensuite signalé qu'une trentaine de dépenses fiscales se trouvait rattachée au programme « Aménagement du territoire », pour un montant total de 628 millions d'euros, soit plus d'une fois et demie les crédits de paiement du programme lui-même. En relevant que, pour un tiers d'entre elles, ces dépenses étaient évaluées, chacune, à 1 million d'euros ou moins de 500.000 euros, il s'est

interrogé sur leur pertinence. Dans ce contexte, il a déploré qu'aucune mesure de leur performance n'ait été aménagée.

Abordant le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), il en a rappelé la nature spécifique. Ce programme « expérimental » est destiné à retracer, pour 2008, sept actions régionales, inchangées par rapport à 2007. Il a souligné que ces actions étaient indépendantes les unes des autres, et recouvraient des objets très divers. Les sept actions inscrites, pour trois ans au programme en 2006, devaient quitter le PITE en 2009, sauf renouvellement de leur inscription.

Il a alors indiqué que ces actions, globalement, devaient bénéficier, en 2008, de 69 millions d'euros en autorisations d'engagement et 43 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits s'avèrent en augmentation par rapport à 2007 (+ 43 % en autorisation d'engagement, + 20 % en crédits de paiement). Il a expliqué que cette situation était principalement imputable à l'engagement, en 2007, du plan « nitrate » en Bretagne, associé à l'action « Eau – Agriculture en Bretagne » du PITE.

Il a présenté ce plan exceptionnel, qui devait mobiliser au moins 87 millions d'euros sur cinq ans et permettre, à la fin de l'année 2009, la mise en conformité avec la réglementation communautaire de neufs bassins versants de Bretagne. Il a indiqué qu'en juillet 2007, pour financer ce plan, un abondement du PITE avait été pratiqué, par décret de transfert, en provenance de programmes de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ». Il a précisé que cette mesure d'urgence avait permis à la France d'obtenir de la Commission européenne qu'elle suspende, dans ce dossier, son recours devant la Cour de justice des communautés européennes.

**M. Yves Fréville** s'est interrogé sur l'imputation budgétaire d'une éventuelle condamnation de la France dans ce cadre.

**M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a également indiqué que le PITE bénéficierait, en 2008, de fonds de concours à hauteur de 82 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 44,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit un montant supérieur à celui des seuls crédits budgétaires du programme. Il a précisé que la majorité de ces fonds devait bénéficier au programme exceptionnel d'investissements en Corse, à travers l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF).

**M. Jean Arthuis, président**, s'est demandé si cette contribution de l'AFITF ne pouvait pas s'analyser comme une forme de « débudgétisation ».

Enfin, **M. Roger Besse, rapporteur spécial**, a estimé que la mesure de la performance du PITE restait insuffisante. Selon lui, dès lors qu'aucune des actions de ce programme ne pouvait être résumée à une dimension unique, chacune devrait être encadrée par plusieurs objectifs et, a fortiori, plusieurs indicateurs. Or un seul indicateur par action avait été mis en place. En outre, il a jugé que ces indicateurs n'étaient pas toujours pertinents. Il a cité en exemple l'indicateur associé au « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse », visant les délais de réalisation des projets en cause. Cette indication, à ses yeux, n'apportait aucune information sur les résultats concrets issus de la mise en œuvre des projets, qu'elle qu'en fût la rapidité.

Il a estimé que la pérennisation d'un programme aussi particulier que le PITE devait être conditionnée à la démonstration de sa performance. Rappelant qu'elle n'avait pas été convenablement établie pour 2006, année de la mise en place du programme, il a considéré qu'il faudrait en juger dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007.

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

**Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position.**