

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, 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. François MARC

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. OBSERVATIONS D'ENSEMBLE SUR LA MISSION	7
A. UN PÉRIMÈTRE STABLE PAR RAPPORT À 2009	7
1. Une architecture interministérielle à deux programmes	7
2. Une cohérence qui reste relative	7
B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL (384,9 MILLIONS D'EUROS EN AE, 378,1 MILLIONS D'EUROS EN CP)	8
1. Des crédits en légère augmentation par rapport à 2009 (+ 0,2 % en AE, + 1,5 % en CP)	8
2. Des programmes déséquilibrés retraçant principalement des dépenses d'intervention (92 % des AE de la mission)	9
3. Un niveau important de fonds de concours (49,2 millions d'euros en CP) et de dépenses fiscales (622 millions d'euros)	10
II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	13
A. UNE ORGANISATION QUASIMENT INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2009	13
1. Les moyens de la DIACT, ancienne et future DATAR	13
2. Un découpage en trois actions	14
3. Une mesure de la performance modifiée à la marge	15
B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2010	17
1. Un total de 345,7 millions d'euros en AE et 341,9 millions d'euros en CP pour un programme désendetté	17
2. Des fonds de concours à hauteur de 1,2 million d'euros, en provenance des fonds européens	18
3. Des dépenses fiscales importantes (622 millions d'euros) mais toujours pas évaluées	18
4. Des dépenses de personnel qui n'intègrent plus les emplois du secrétariat d'Etat au développement de la région capitale	20
C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2010	21
1. L'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (148,6 millions d'euros en AE, 37,2 millions d'euros en CP)	21
2. L'action « Développement solidaire et équilibré des territoires » (170,3 millions d'euros en AE, 177,9 millions d'euros en CP)	32
III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »	37
A. UNE ORGANISATION QUASIMENT INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2009	37
1. Un programme « sui generis »	37
2. Un programme composé de quatre actions depuis 2009	37
3. Une mesure de la performance améliorée a minima	39
B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATION DU PROGRAMME EN 2010	41
1. Des crédits (39,2 millions d'euros en AE, 36,2 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse	41
2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur des investissements en Corse (48 millions d'euros)	45

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... 47

EXAMEN EN COMMISSION..... 49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Politique des territoires », dans un périmètre interministériel stable par rapport à la LFI pour 2009 et avec une organisation quasiment inchangée pour ses deux programmes, constitue dans le présent PLF, par le volume de ses crédits, la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance : **384,9 millions d'euros en AE et 378,1 millions d'euros en CP**. Cette mission se trouve, néanmoins, **au cœur de la politique « transversale » de l'aménagement du territoire** (laquelle, au total, doit représenter **4,9 milliards d'euros** de crédits en 2010). Elle est placée sous le signe d'une pleine **continuité avec les actions menées en 2009**.

• Le **programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** retrace les moyens mis à la disposition de la DIACT, appelée à retrouver prochainement son ancienne appellation de DATAR. Les crédits demandés à ce titre pour 2010 s'élèvent à **345,7 millions d'euros en AE et 341,9 millions d'euros en CP**. Ils visent à financer des dispositifs aussi divers que les contrats Etat-régions, la prime d'aménagement du territoire, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises », les pôles d'excellence rurale... Soutenant, dans leur principe, l'ensemble de ces mesures, **votre rapporteur spécial appelle cependant à une évaluation renforcée des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale**.

Après l'important effort de **désendettement** du programme, notamment en ce qui concerne le FNADT, réalisé depuis 2007, la répartition des crédits entre AE et CP retenue par le présent PLF traduit une situation assainie. Toutefois, votre rapporteur spécial attire l'attention sur la **nécessité de maintenir l'effort de « soutenabilité » du programme**, dont la prévision d'engagements non couverts par des CP, pour la fin 2010, est de l'ordre de 605 millions d'euros.

Par ailleurs, quelque vingt-sept catégories de **dépenses fiscales** sont rattachées au programme, à titre principal, pour un montant total de **622 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial relève une tendance au « saupoudrage » en ce domaine, et regrette que ces dépenses ne fassent **toujours pas l'objet d'une évaluation des performances**.

• Le **programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE)**, dérogatoire au « droit commun » du budget général, a été reconduit et recomposé, en 2009, sous la forme de quatre actions, correspondant à quatre plans interministériels de portée régionale. Elles concernent respectivement la qualité de **l'eau en Bretagne**, le plan d'**investissements en Corse**, l'écologie du **marais poitevin** et la présence de **chlordécone dans les sols de la Guadeloupe et la Martinique**.

Ces actions, globalement, doivent bénéficier en 2010 de **39,2 millions d'euros** en AE et **36,2 millions d'euros** en CP, la majorité de ces crédits se trouvant affectée à l'action relative à la Corse. Cette dernière action, en outre, sera abondée par des **fonds de concours**, à hauteur de **48 millions d'euros** en CP, en provenance de l'AFITF.

D'une manière générale, votre rapporteur spécial note un **souci de la « soutenabilité » des engagements de chaque action**, au moyen de niveaux de CP conséquents. En revanche, il déplore que la **mesure de la performance du programme reste insuffisante**.

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

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent PLF, la date limite était fixée au 10 octobre 2009.

A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu la totalité des réponses attendues pour chacun des deux programmes dont se compose la mission « Politique des territoires ».

I. OBSERVATIONS D'ENSEMBLE SUR LA MISSION

A. UN PÉRIMÈTRE STABLE PAR RAPPORT À 2009

1. Une architecture interministérielle à deux programmes

Depuis la LFI pour 2008, la mission « Politique des territoires » ne comprend que **deux programmes** tout en ayant conservé la dimension **interministérielle** qui est la sienne depuis l'origine¹ :

- d'une part, le programme 112, « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** », soit le budget de la DIACT (appelée à retrouver son ancienne appellation de DATAR : cf. *infra*, II), désormais piloté par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire ;

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

Pour 2010, le **présent PLF conserve cette organisation**, de même que le découpage de chaque programme en actions – trois pour le programme 112, quatre pour le PITE – tel qu'il est en vigueur en 2009.

2. Une cohérence qui reste relative

La limitation de la mission « Politique des territoires » aux deux programmes précités, tournés vers l'aménagement du territoire, lui a permis de trouver une **cohérence** qui, avant 2008, lui faisait défaut. Deux éléments, cependant, relativisent cette appréciation.

En premier lieu, le **régime dérogatoire du PITE** par rapport aux autres programmes du budget général (cf. *infra*, III) maintient une certaine particularité pour la mission qui l'héberge.

En second lieu, l'objet de la mission, et notamment le programme 112, place celle-ci **au cœur de l'aménagement du territoire, mais les actions de l'Etat participant à cette politique**, qui se trouve naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, **excède de loin son périmètre**. Chaque année, en effet, 4 à 5 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire – **4,9 milliards d'euros dans le présent PLF** –, soit plus de dix fois les crédits de la mission.

¹ Pour la première période d'exécution de la mission, votre rapporteur spécial renvoie aux rappels auxquels il a procédé, en dernier lieu, dans sa contribution au rapport n° 542 (2008-2009), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

Les crédits bénéficiant en 2010 à l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire, depuis le PLF pour 2008, fait l'objet d'un **document de politique transversale (DPT)**, qui a remplacé l'annexe traditionnelle (« jaune » budgétaire). Ce document est élaboré par la DIACT.

Le DPT joint au présent PLF évalue à **4,9 milliards d'euros** les crédits qui bénéficieront, en 2010, à l'aménagement du territoire. Cet effort, au total, est porté par tout ou partie des actions de **34 programmes, relevant de 16 missions**, dont les deux programmes de la mission « Politique des territoires ».

Du point de vue du volume des crédits demandés, quatre programmes contribuent à la politique transversale de façon plus importante que le programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (341,9 millions d'euros en CP) :

- au sein de la mission « Outre-mer », les programmes 138, « **Emploi outre-mer** » (pour 1,2 milliard d'euros en CP), et 123, « **Conditions de vie outre-mer** » (pour 686,7 millions d'euros en CP) ;

- dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le programme 119, « **Concours financiers aux communes et groupements de communes** » (pour 645,7 millions d'euros en CP) ;

- enfin, dans la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », le programme 154, « **Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires** » (à hauteur de 400 millions d'euros en CP).

B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL (384,9 MILLIONS D'EUROS EN AE, 378,1 MILLIONS D'EUROS EN CP)

1. Des crédits en légère augmentation par rapport à 2009 (+ 0,2 % en AE, + 1,5 % en CP)

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent PLF inscrit une demande de crédits à hauteur de **384,9 millions d'euros en AE** et **378,1 millions d'euros en CP**, soit un peu plus de **0,1 % du total des crédits inscrits pour l'ensemble du budget général** en 2010 (381,5 milliards d'euros en AE et 380 milliards d'euros en CP d'après l'article 35 du PLF). Il convient également de noter que les **148 ETPT** retracés par cette mission correspondent à **0,007 % du plafond d'emplois de l'Etat** fixé pour 2010 (2.020.252 ETPT selon l'article 39 du PLF).

Ce faisant, la mission « Politique des territoires », constituera en 2010, comme en 2009, du point de vue du volume de crédits, **la plus « petite » mission du budget général assortie d'un dispositif de performance**. La mission « Provisions », en effet, seule mission moins dotée en crédits (120 millions d'euros en AE et CP dans le présent PLF), ne fait pas l'objet d'un tel dispositif, eu égard à sa vocation particulière.

Néanmoins, **par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2009** (384 millions d'euros en AE et 372,5 millions d'euros en CP), les crédits

demandés pour la mission par le présent PLF représentent une **hausse de 0,2 % des AE et de 1,5 % des CP.**

Evolution des crédits de la mission « Politique des territoires » de 2009 à 2010

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2009	PLF 2010	Variation	LFI 2009	PLF 2010	Variation
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	344,53	345,70	+ 0,3 %	337,04	341,91	+ 1,4 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	39,49	39,26	- 0,6 %	35,52	36,22	+ 2,0 %
Totaux pour la mission	384,02	384,96	+ 0,2 %	372,56	378,13	+ 1,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

2. Des programmes déséquilibrés retraçant principalement des dépenses d'intervention (92 % des AE de la mission)

Les deux programmes constituant la mission « Politique des territoires » s'avèrent fortement déséquilibrés : **environ 90 % des crédits de la mission se rattachent au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**, qui regroupe les crédits affectés à la DIACT. En outre, la **totalité des dépenses de personnel** de la mission correspond aux emplois de cette dernière, le PITE ne retraçant pas les dépenses de personnel nécessaires à sa mise en œuvre (cf. *infra*, III).

Crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2010

Programmes	AE (en euros)	Part des AE de la mission	CP (en euros)	Part des CP de la mission	ETPT	Part des ETPT de la mission
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	345.700.503	89,8 %	341.910.317	90,4 %	148	100 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	39.265.356	10,2 %	36.228.015	9,6 %	0	0 %
Totaux pour la mission	384.965.859	100%	378.138.332	100 %	148	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

Les crédits de la mission relèvent des titres 2, 3, 5 et 6, pour les montants et dans les proportions que le tableau ci-après indique (en AE). Les **dépenses d'intervention (titre 6)** constituent la majeure part des dépenses retracées, en s'élevant à hauteur de **92 % des AE.**

Ventilation par titre des AE de la mission « Politique des territoires » pour 2010

(en euros)

Dépenses	Titre 2 (personnel)		Titre 3 (fonctionnement)		Titre 5 (investissement)		Titre 6 (intervention)	
	AE	Part dans les AE	AE	Part dans les AE	AE	Part dans les AE	AE	Part dans les AE
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	10.000.482	2,9 %	18.991.645	5,5 %	0	0,0 %	316.708.376	91,6 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	0	0,0 %	1.497.000	3,8 %	20.000	0,05 %	37.748.356	96,1 %
Totaux pour la mission	10.000.482	2,6 %	20.488.645	5,3 %	20.000	0,005 %	354.456.732	92,1 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

3. Un niveau important de fonds de concours (49,2 millions d'euros en CP) et de dépenses fiscales (622 millions d'euros)

Le présent PLF prévoit, au bénéfice de la mission « Politique des territoires », des **fonds de concours** d'un montant total de **22,2 millions d'euros en AE** et **49,2 millions d'euros en CP**. Ces fonds représentent :

- 0,7 % en AE et 1,5 % en CP des fonds de concours attendus en recettes du budget général de l'Etat en 2010 (3,1 milliards d'euros selon l'article 34 du présent PLF) ;

- l'équivalent de 5,8 % des AE initiales et de **13 % des CP initiaux de la mission** elle-même.

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

Fonds de concours attendus pour 2010 en faveur de la mission « Politique des territoires »

(en euros)

Programmes	FC en AE	Equivalent AE initiales	FC en CP	Equivalent CP initiaux
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire <i>Action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »</i> <i>Action 4 « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	1.240.000 790.000 450.000	0,35 %	1.240.000 790.000 450.000	0,36 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE) <i>Action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »</i>	21.000.000	53,48 %	48.000.000	132,49 %
Totaux pour la mission	22.240.000	5,77 %	49.240.000	13 ,02 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

Par ailleurs, aucune dépense fiscale n'est associée au PITE, mais le présent PLF estime les **dépenses fiscales dont l'objet principal contribue aux finalités poursuivies par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** à quelque **622 millions d'euros** (384 millions d'euros sur impôts d'Etat et 238 millions d'euros sur impôts locaux mais pris en charge par l'Etat ; cf. *infra*, II).

Ces dépenses fiscales représentent pratiquement **1,7 fois les CP demandés au titre de la mission** dans son ensemble pour 2010.

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

A. UNE ORGANISATION QUASIMENT INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2009

1. Les moyens de la DIACT, ancienne et future DATAR

Le programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », est placé sous la responsabilité politique du Premier ministre et du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire¹, et confié à la responsabilité administrative du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, actuellement M. Pierre Dartout.

Conformément à son intitulé², ce programme représente seulement **une part des crédits contribuant à la politique de l'aménagement du territoire**, enjeu « transversal » pour 34 programmes relevant de 16 missions du budget général d'après le DPT annexé au présent PLF (cf. *supra*, I). **Pour 2010, cette contribution représente 7 %** de l'effort global prévu en la matière (4,9 milliards d'euros).

Toutefois, le programme 112 s'inscrit au cœur même de l'aménagement du territoire, puisqu'il retrace les **moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), anciennement Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et appelée à retrouver prochainement cette appellation**, d'après les déclarations du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire³.

L'instabilité du rattachement ministériel de la DATAR/DIACT

La DATAR, créée en 1963, dépendait dans le cadre des LFI pour 2003 et 2004 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. Le changement de dénomination de la DATAR en DIACT a été décidé par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT, nouvelle forme du CIADT) du 14 octobre 2005.

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

¹ Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a été reçu par M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, le 14 octobre 2009.

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

³ Communication au conseil des ministres de M. Michel Mercier, le 7 octobre 2009. Un décret est nécessaire pour concrétiser cette mesure.

Dans le cadre de la LFI pour 2008 et au premier semestre de l'année 2009 encore, la DIACT était à la disposition du **ministre d'Etat de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire**, et plus spécialement du **secrétaire d'Etat** à l'aménagement du territoire et du secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale.

Dans l'organisation gouvernementale actuelle, la DIACT, appelée à retrouver son appellation de DATAR, se trouve rattachée au **ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire**.

2. Un découpage en trois actions

D'une manière générale, le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » vise au développement de la compétitivité, de l'attractivité et de la cohésion des territoires. **Le présent PLF reconduit pour 2010, sans la modifier, l'organisation actuelle du programme**, fixée depuis la LFI pour 2008, en **trois actions**. Les deux premières sont caractérisées par le foisonnement des dispositifs qu'elles retracent, la troisième constitue une action de soutien.

L'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », regroupe les moyens mis en œuvre par la DIACT en faveur du développement économique et de la compétitivité internationale des territoires : politique des pôles de compétitivité, accompagnement des mutations économiques et des territoires affectés par le redéploiement des armées, prime d'aménagement du territoire (PAT), financement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme (littoral du Languedoc-Roussillon, projet Euromed)...

L'action 2, « **Développement solidaire et équilibré des territoires** », rend compte de politiques visant à assurer la cohésion sociale et territoriale et à favoriser un développement équilibré et durable des territoires. Les moyens du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT¹) sont mobilisés par ces politiques, qui mettent en œuvre les « contrats de projets » Etat-régions (CPER, qui ont pris la suite, pour la période 2007-2013, des « contrats de plan » de la période 2000-2006), ainsi

¹ Pour mémoire, le FNADT est composé de deux sections. La **section générale** comprend notamment le soutien apporté aux différentes structures du réseau DIACT, l'assistance technique des programmes européens, et le financement d'engagements pris par le Gouvernement en CIADT/CIACT. La **section locale** se trouve elle-même subdivisée en deux parties, l'une contractualisée, l'autre non :

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

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

que les décisions du CIACT (ex-CIADT). Il s'agit de la valorisation des atouts des territoires ruraux en matière de patrimoine, développement culturel, tourisme et espaces naturels, notamment par les pôles d'excellence rurale (PER) ; l'amélioration de l'égalité d'accès aux technologies de l'information et de la communication (haut débit, téléphonie mobile), ainsi qu'aux services publics ; la réalisation de projets territoriaux interministériels (Mont Saint-Michel, littoral aquitain, sillons fluviaux de la Garonne et du Rhône, politique des massifs de montagne).

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

3. Une mesure de la performance modifiée à la marge

Dans le sillage de la LFI pour 2009, l'ajustement à la marge de la mesure de la performance du programme 112 se poursuit¹.

Pour 2010, la seule modification, par rapport au dispositif en vigueur, tient à la **suppression de l'indicateur relatif aux pôles de compétitivité**, 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* », qui se rapporte à l'objectif 1 du programme, « *soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires* ». En effet, il a été estimé qu'il s'agissait d'un **indicateur de moyens** et non de performance, ce taux étant directement fonction du volume de crédits alloués au fonds interministériel commun précité.

D'après une réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF, la DIACT a proposé de remplacer l'indicateur supprimé par une mesure de l'évolution du partenariat au sein des pôles de compétitivité, par le biais de deux sous-indicateurs : d'une part, « *l'évolution du nombre de PME membres de pôles de compétitivité* » ; d'autre part, « *l'évolution du nombre de chercheurs et d'ingénieurs en R&D d'organismes publics de recherche et d'entreprises privées participant aux projets labellisés par les pôles de compétitivité* ». Cette proposition, toutefois, n'a pas été retenue par la direction du budget.

Il a été convenu de définir, **pour 2011, un indicateur plus pertinent**. Alors que le dispositif des pôles de compétitivité a récemment fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes et doit être prochainement adapté (cf. ci-dessous, C), **votre rapporteur spécial estime qu'il s'agit, en effet, d'une nécessité**.

¹ Sur les dernières modifications en date et pour un rappel des précédentes, v. le rapport de votre rapporteur spécial n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19 (PLF pour 2009).

En l'état, la performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sera mesurée par **trois objectifs et huit indicateurs** au total.

**La performance pour 2010 du programme
« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**

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

- le « *taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT* » : 95 % prévus pour 2010 comme en 2009, performance déjà réalisée en 2008 ;

- le « *pourcentage des dossiers de demande PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours* » : 90 % prévus pour 2010, contre 94 % réalisés en 2008 et 85 % prévus en 2009 ;

- le « *nombre de projets d'investissement aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII* » : 1,02 % prévu pour 2010, contre 0,96 % pour 2009 et une réalisation de 0,89 % en 2008.

• **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* » : 60 % prévus pour 2010, contre une réalisation estimée de 30 % à 40 % en 2008 et une prévision de 50 % pour 2009 ;

- la « *comparaison du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale* » : - 0,8 % prévu pour 2010, contre - 0,9 % prévu pour 2009 (l'indicateur n'est pas renseigné pour 2008) ;

- le « *nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale* » : 11.600 emplois prévus pour 2010, contre 4.500 pour 2009 et une réalisation de 1.300 en 2008.

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

- le « *taux de suivi dans PRESAGE des crédits d'Etat engagés au titre des CPER* » : 80 % prévus pour 2010, contre 70 % pour 2009 et une réalisation de 59 % en 2008 ;

- 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 2010, contre 160.000 pour 2009 et une réalisation de 136.900 en 2008.

Source : PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2010

**Les crédits pour 2010 du programme
« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »**

(en euros)

Actions	AE	CP	Part des AE du programme	Part des CP du programme
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	148.600.000	137.200.000	43,0 %	40,1 %
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	170.358.376	177.968.190	49,3 %	52,1 %
4 (sic) « Instruments de pilotage et d'étude »	26.742.127	26.742.127	7,7 %	7,8 %
Totaux	345.700.503	341.910.317	100 %	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

1. Un total de 345,7 millions d'euros en AE et 341,9 millions d'euros en CP pour un programme désendetté

Le présent PLF dote le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de **345,7 millions d'euros en AE** et de **341,9 millions d'euros en CP**, soit une **augmentation de 0,3 % des AE et de 1,4 % des CP** par rapport aux prévisions de la LFI pour 2009 (344,5 millions d'euros en AE et 337 million d'euros en CP). Cette répartition des crédits, dans laquelle les AE excèdent de peu les CP (à hauteur de 3,8 millions d'euros, soit 1,1 %), traduit l'**assainissement auquel a été soumis le programme**, avec succès, dans les dernières années.

Il convient ici de rappeler que les exercices **2007 et 2008** ont marqué, à cet égard, un « tournant ». En effet, avec la LFI pour 2007, pour la première fois depuis 2002, le budget de la DIACT/DATAR comprenait une dotation en CP (400,4 millions d'euros) supérieure à celle des AE (317,4 millions d'euros) – bien que cette situation ait été relativisée, en cours d'exercice, par l'intervention de décrets d'avance. La LFI pour 2008 a consolidé l'orientation : le programme 112 y représentait 373,5 millions d'euros en CP, pour seulement 283,5 millions d'euros en AE. Ce déséquilibre au profit des CP, inversant le déséquilibre, en faveur des AE, qui avait précédé, visait à permettre le rattrapage de la **couverture en paiements des engagements pris sur les exercices antérieurs**, en résorbant la dette exigible de celui-ci, en particulier au titre du FNADT.

La LFI pour 2009 est revenue à un quasi-équilibre entre AE et CP du programme, tout en maintenant un niveau de CP légèrement moindre que celui des AE (de 7,5 millions d'euros, soit 2,2 %).

Cette sagesse a porté ses fruits. Selon une réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF, **la dette exigible à la fin du premier semestre 2009 sur le FNADT était nulle**. Elle est estimée comme **devant rester inférieure à 15 millions d'euros au 31 décembre 2009**, ce qui correspond à un report de charge considéré comme normal d'un exercice sur l'autre.

Toutefois, les **encours d'autorisations d'engagement sur le FNADT** sont estimés à hauteur de **560 millions d'euros en fin d'année 2009**. De même, le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF fait apparaître une **prévision d'engagements du programme 112 non couverts par des CP, à la fin 2010, de l'ordre de 605 millions d'euros** (cette prévision vise à la fois le FNADT et les crédits de la PAT). Cette somme équivaut à 1,7 fois les CP du programme demandés pour 2010.

Aussi, votre **rapporteur spécial attire l'attention sur la nécessité de ne pas relâcher l'effort de « soutenabilité » du programme** « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Il s'agit d'éviter de renouer avec les tensions de financement et les retards de paiements connus dans la pratique antérieure à 2007.

2. Des fonds de concours à hauteur de 1,2 million d'euros, en provenance des fonds européens

Le présent PLF prévoit au bénéfice du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » l'affectation de **1,2 million d'euros de fonds de concours**, en AE comme en CP, soit l'équivalent de 0,35 % des crédits demandés pour le programme en 2010. Ces fonds correspondent à la contribution de deux fonds européens :

- le **FEADER** (Fonds européen agricole pour le développement rural), à hauteur de **790.000 euros** pour l'action 2, « Développement solidaire et équilibré des territoires », en vue de financer les actions nationales du réseau de développement rural ;

- le **FEDER** (Fonds européen de développement économique et régional), à hauteur de 450.000 euros pour l'action 4, « Instruments de pilotage et d'étude », au titre des missions de suivi et d'expertise du programme national d'assistance technique.

3. Des dépenses fiscales importantes (622 millions d'euros) mais toujours pas évaluées

Quelque **vingt-sept catégories de dépenses fiscales, dont six sur impôts locaux**, prises en charges par l'Etat, sont recensées comme devant contribuer à titre principal, en 2010, aux finalités poursuivies par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du

territoire », pour un total supérieur à **622 millions d'euros**. C'est l'équivalent de **1,8 fois le montant des crédits du programme** lui-même.

A ce montant, il faut ajouter le coût, qui dans le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF fait l'objet d'un simple ordre de grandeur, associé à sept catégories de dépenses fiscales contribuant au programme 112 (dont une sur impôts locaux) : ce coût est estimé à moins de 0,5 million d'euros dans chaque cas. En outre, deux catégories de dépenses fiscales ne sont pas chiffrées.

Du reste, **onze** des catégories de dépenses fiscales ainsi recensées se rapportent à **la Corse**, soit 41 % de l'ensemble, pour un montant global de plus de **321 millions d'euros, soit plus de la moitié du total**. On trouve parmi elle la première des trois plus importantes dépenses fiscales rattachées au programme, du point de vue de leur coût :

- les taux de TVA particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (dépense de 180 millions d'euros attendue pour 2010) ;

- le crédit d'impôt « anti-délocalisation » pour les entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté (dépense de 140 millions d'euros estimée en 2010) ;

- l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises créées entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire (dépense de 130 millions d'euros prévue en 2010).

Cependant, **la moitié des catégories de dépenses fiscales qui contribuent au programme 112 sont évaluées, chacune, à un 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. Cette interrogation, déjà formulée par votre rapporteur spécial comme par son prédécesseur, notre ancien et regretté collègue Roger Besse, ne peut rester qu'entière en l'**absence d'une mesure des performances** obtenues par ces dépenses fiscales, pourtant préconisée depuis des années¹.

A nouveau questionné sur ce point, par votre rapporteur spécial, en application de l'article 49 de la LOLF, le Gouvernement fait valoir que « *la DIACT n'a pas la maîtrise des dépenses fiscales rattachées au programme, le lien avec l'aménagement du territoire n'étant, pour la majorité des dépenses, pas immédiatement évident* », situation d'ailleurs paradoxale. « *Dans ces conditions, la DIACT n'est pas en mesure de commenter leur évolution ni de mesurer leur performance.* » Il est précisé que « *la DIACT a saisi la direction du budget et la direction de la législation fiscale pour que le PAP du PLF 2010 ne contienne que les dépenses fiscales ayant un lien direct avec la politique d'aménagement du territoire* », mais cette démarche n'a abouti que

¹ En dernier lieu, dans le rapport précité de votre rapporteur spécial n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19 (PLF pour 2009).

marginalement, en particulier pour l'abattement en faveur des immeubles en zones urbaines sensibles (ZUS), transférée au programme 147, « Politique de la ville », de la mission « Ville et logement ».

Néanmoins, votre rapporteur spécial note avec satisfaction qu'une **évaluation du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR)**, prévu par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, est en cours. Les résultats de cette évaluation devraient être connus avant la fin de l'année 2009.

4. Des dépenses de personnel qui n'intègrent plus les emplois du secrétariat d'Etat au développement de la région capitale

Les dépenses de personnel (titre 2) retracés par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » – seules dépenses de cette nature de la mission « Politique des territoires » (cf. *supra*, I) – correspondent aux **effectifs rémunérés sur les crédits de la DIACT**. Le présent PLF, en ce domaine, est caractérisé par le **rattachement aux services du Premier ministre des effectifs du secrétariat d'Etat au développement de la région capitale**, qui pour 2009 avaient été affectés à la gestion de la DIACT.

Ce nouveau rattachement entraîne une **diminution de 12 ETPT du plafond d'emplois** du programme, qui représente dans le présent PLF **148 ETPT**, contre 160 ETPT en LFI pour 2009. La DIACT, ainsi, retrouvera en 2010 un plafond d'emploi identique à celui dont elle disposait en 2008. Le transfert explique également la **diminution de 1,6 million d'euros des dépenses de personnel**. Ces dépenses s'élèvent en effet, dans le présent PLF à **10 millions d'euros** (charges sociales afférentes incluses), contre 11,6 millions d'euros en LFI pour 2009.

L'ensemble des **crédits de fonctionnement de la DIACT** retracés par l'action « Instruments de pilotage et d'étude » du programme (dont les dépenses de personnel), en 2010, s'élèveront à 24,7 millions d'euros en AE comme en CP. Hors dépenses de personnel, ces crédits, d'un niveau stable par rapport à la LFI pour 2009, se rapportent (en AE et CP) :

- au **fonctionnement courant**, pour **5 millions d'euros**, dont 1,64 million d'euros au titre du loyer budgétaire de l'immeuble domanial occupé par la DIACT ;

- aux dépenses d'**études et évaluation**, pour **3,6 millions d'euros** ;

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

L'action « Instruments de pilotage et d'étude » comprend également des crédits destinés à couvrir les dépenses de **communication du ministère**

de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, à hauteur de **2 millions d'euros**. D'après les indications recueillies sur ce point par votre rapporteur spécial en l'absence de précision du PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF, ces crédits seront en partie affectés à l'organisation des « Assises des territoires ruraux » qui se tiendront, pour l'essentiel, en janvier 2010.

C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2010

Se trouvent retracées de manière synthétique, ci-après, les principales politiques qui seront financées par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en 2010, dans le cadre de ses **actions 1 et 2¹**. A cet égard, le présent PLF s'inscrit dans une **pleine continuité avec les orientations suivies en 2009**.

1. L'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (148,6 millions d'euros en AE, 37,2 millions d'euros en CP)

a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2010 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER**, se rapportant à l'action 1 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », représentent **50,9 millions d'euros en AE** et **45,1 millions d'euros en CP**. Ces crédits sont principalement destinés à financer trois politiques : le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises », enfin les contrats de site.

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

Pour la mise en œuvre du **plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires** dans le cadre du redéploiement des armées, la programmation budgétaire **2009-2011** mobilise **75 millions d'euros**, sur le FNADT, au bénéfice du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Le présent PLF, pour **2010**, inscrit à ce titre **30 millions d'euros en AE** (comme en LFI pour 2009) et **16,5 millions d'euros en CP** (contre 4,5 millions d'euros en LFI pour 2009).

Ces crédits sont destinés au soutien des **contrats et plans de « redynamisation »** dans les territoires touchés par la restructuration militaire, l'objectif étant la création d'un nombre d'emplois au moins équivalent à celui des emplois supprimés du fait de la restructuration. Le ministère de la défense participe au financement du plan par l'intermédiaire du Fonds de

¹ L'action « Instruments de pilotage et d'étude » du programme a été présentée ci-dessus.

restructuration des entreprises de dépenses (FRED). Ce dispositif et son état d'avancement sont décrits, en synthèse, dans l'encadré ci-après.

L'accompagnement territorial des restructurations de la défense

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

L'Etat s'est engagé à recréer, dans les territoires concernés par ces restructurations, les conditions d'un développement économique durable en suscitant la création d'emplois et d'activités nouvelles. Un **plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires** a été instauré :

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

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

Cinq CRSD ont été signés en 2009, correspondant aux fermetures de site engagées par le ministère de la défense durant l'année. Ils concernent les sites d'**Arras**, de **Barcelonnette**, de **Briançon**, de **Givet** et de **Provins/Sourdun**. Ces contrats sont dotés au total de 27,3 millions d'euros. Aucun PLR n'avait encore été signé au 1^{er} octobre 2009. Les sites de **Caen/Bretteville-sur-Odon/Mondeville**, **Joigny**, **Metz** et **Noyon** seront fermés **en 2010**. Les CRSD correspondants, dotés au total de 25 millions d'euros, seront signés en priorité.

Au total, **sur la période 2009–2015**, il est prévu de consacrer **320 millions d'euros** à ces mesures d'accompagnement, à travers le **Fonds de restructuration de la défense (FRED), pour les deux tiers des crédits, et le FNADT pour le tiers restant** (soit 106 millions d'euros). L'affectation des crédits est la suivante : en métropole, 225 millions d'euros pour les CRSD et 75 millions d'euros pour les PLR ; pour l'outre-mer, 20 millions d'euros (CRSD et PRL confondus). Au 1^{er} octobre 2009, les prévisions portent sur des engagements de crédits à hauteur de 16,2 millions d'euros : 11,4 millions d'euros pour le FRED et 4,8 millions d'euros pour le FNADT. **Pour 2010, le niveau d'engagement est estimé à 55 millions d'euros** au total, l'avancement des travaux d'élaboration des CRSD et des PLR concernant les sites fermés en 2010 et au-delà devant permettre d'affiner ces prévisions.

En outre, doivent contribuer à l'effort du plan national :

- une **extension du zonage des aides à finalités régionales** aux territoires fortement impactés par les restructurations de défense. Ainsi, la « réserve » de population de ce zonage (cf. *infra*, encadré relatif à la PAT) a été utilisée, en juillet 2009, afin d'intégrer dans la carte des aides à finalité régionale, jusqu'au 31 décembre 2013, les sites d'Augny, de Châteauroux, de Commercy, de Couvron-et-Aumencourt, de Dieuze, d'Épinoy, de Guéret et La Courtine, de Joigny, de Limoges, de Laval, de Metz, de Vernon et de Sourdun ;

- la **mise en place du dispositif de zone de restructurations de défense (ZRD)** pour les zones d'emploi et communes bénéficiant d'un CRSD. Le dispositif prévoit des mesures fiscales et sociales pour les entreprises en création ou extension ;

- la **création d'un fond d'accompagnement des communes** à hauteur de 25 millions d'euros sur la période 2009-2011, destiné à aider les communes dont les ressources ont été les plus atteintes par les pertes de population. Ce fonds est géré par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, sur le programme 122, « Concours spécifiques et administration », de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

- des **mesures en faveur des services publics**, relocalisation d'administrations parisiennes vers des zones connaissant d'importantes restructurations et restrictions de fermetures de services publics sur les périmètres couverts par les CRSD ;

- des **cessions à l'euro symbolique** d'immeubles anciennement occupés par le ministère de la défense en faveur des communes bénéficiant d'un CRSD ;

- l'engagement d'un **plan « Grand Nord-Est »**, dont participent notamment le CRSD prévu pour Metz avec une dotation de 30 millions d'euros, l'accroissement de l'engagement de l'Etat dans le cadre du plan « Campus » en Lorraine, le lancement d'une opération d'intérêt national sur le site de Esch-Belval et la création d'une plate-forme « multimodale » dans le sillon lorrain.

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

(2) Les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises »

(a) Les pôles de compétitivité

Après une première phase triennale (2006-2008), **la politique des pôles de compétitivité a été reconduite pour la période 2009-2011**. A ce titre, dans le présent PLF, une enveloppe est réservée sur le FNADT¹ à hauteur de **7,5 millions d'euros en AE** (comme en LFI pour 2009 ; 2,4 millions d'euros sont prévus pour l'animation des pôles, 5,1 millions d'euros pour le soutien aux investissements) et **11 millions d'euros en CP** (contre 7,5 millions d'euros en LFI pour 2009, mais en incluant désormais les crédits destinés aux « grappes d'entreprises » : cf. ci-dessous).

L'encadré ci-après dresse une synthèse du dispositif. Il convient de souligner deux éléments qui marqueront l'année 2010 :

- d'une part, **en conséquence de l'évaluation en cours, quelques pôles sont appelés à perdre leur « label »**, parmi le groupe de 13 pôles identifiés, en 2008, comme devant « faire leurs preuves » en 2009 ;

- d'autre part, à la suite de l'appel à candidatures dont le délai de dépôt s'est clos le 2 octobre 2009, **de nouveaux pôles seront labellisés dans le secteur des écotechnologies, en nombre restreint** (d'après les indications données à votre rapporteur spécial par le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire², seules 15 candidatures ont été reçues).

¹ Par ailleurs, le FNADT contribue au fonds de compétitivité des entreprises imputé sur le programme 192, « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

² Entretien précité du 14 octobre 2009.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a pris connaissance avec intérêt des conclusions d'un récent **référé de la Cour des comptes** sur politique des pôles de compétitivité¹. La Cour a notamment relevé les points suivants :

- **l'importance du dispositif de droit commun d'aides au entreprises dans le domaine de la recherche et de l'innovation** – le crédit d'impôt recherche, qui représente une dépense fiscale estimée de 3,5 à 4 milliards d'euros en régime « de croisière »² – limite, par comparaison, l'effet incitatif spécifique des pôles de compétitivité ;

- cette politique des pôles hésite **entre une logique de compétitivité et une démarche d'aménagement du territoire**, qui a conduit à « labelliser » certains pôles ne répondant pas aux critères affichés ;

- le **suivi de la dimension scientifique** des pôles n'est pas assuré par l'Etat de façon satisfaisante ;

- les crédits consacrés aux pôles font l'objet d'une **sous-consommation**.

Le Premier ministre, dans ses observations en réponse³, fait valoir que le crédit d'impôt recherche, qui vise à inciter les entreprises à renforcer *individuellement* leurs activités de recherche, ne poursuit donc pas les mêmes finalités que les pôles de compétitivité, qui tendent au renforcement de la recherche et développement (R&D) *collaborative*. Il rappelle que la « labellisation » des pôles a été exigeante, le taux de sélection des projets atteignant 48 % pour la période 2006-2008, et que l'évaluation menée pour cette première période a identifié les pôles nécessitant une reconfiguration. Il estime que la mise en œuvre d'une « feuille de route stratégique », pour chaque pôle, constitue une approche pertinente de sa dimension scientifique. Enfin, il considère que les moyens consacrés à cette politique sont « *en cohérence avec les objectifs recherchés et la capacité des pôles à y répondre* », l'intégralité des AE étant utilisée chaque année.

En tout état de cause, **aux yeux de votre rapporteur spécial, les observations de la Cour des comptes appellent à une évaluation renforcée du dispositif**, notamment après que celui-ci aura fait l'objet, en 2010, des modifications prévues (exclusion des pôles jugés insuffisamment performants, labellisation de nouveaux pôles dans le domaine des écotechnologies). En ce qui concerne le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », la mise en place d'un nouvel indicateur de performance apparaît comme impérative (cf. ci-dessus, A).

¹ Référé n° 55.392 délibéré par la Cour des comptes le 28 mai 2009, transmis à votre commission des finances le 10 septembre 2009.

² Voir le « point d'étape » auquel a procédé votre commission des finances, le 18 novembre 2009, sur le contrôle de M. Christian Gaudin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », sur la politique du crédit d'impôt recherche.

³ Lettre au Premier Président de la Cour des comptes datée du 17 juillet 2009, transmise par la Cour, en même temps que le référé, à votre commission des finances.

Les pôles de compétitivité

• *Les principes d'organisation*

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

A la suite du CIACT du 5 juillet 2007, **le nombre total de pôles a été fixé à 71, dont 7 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale**, contre 66 pôles en 2006.

Les pôles de compétitivité sont représentés par une structure juridique distincte de leurs membres, le plus souvent une association du type « loi de 1901 », qui regroupe les entreprises, centres de recherche, établissements d'enseignement et collectivités territoriales membres du pôle. Entreprises et centres de recherche doivent détenir une place majoritaire dans les instances dirigeantes de la structure. Une convention régit les relations entre le pôle, par l'intermédiaire de sa structure de gouvernance, les collectivités territoriales impliquées et l'Etat. Le suivi national des pôles est effectué par un groupe de travail interministériel (GTI), dont la DIACT et la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi assurent le secrétariat.

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

L'enveloppe totale dédiée par l'Etat au financement des pôles de compétitivité a été fixée à 1,5 milliard d'euros pour la période 2006-2008. La répartition globale, sur trois ans, par source de financement, est la suivante : 830 millions d'euros de crédits à la charge des ministères ; 520 millions d'euros pour les opérateurs (ANR, AII, Oséo, Caisse des dépôts et consignations) ; 160 millions d'euros d'exonérations fiscales. **Les collectivités territoriales sont venues compléter cet effort à hauteur de 227,4 millions d'euros.**

La part principale des financements est destinée à soutenir les **projets de recherche et développement (R&D)** faisant appel à la collaboration d'au moins deux entreprises et d'un laboratoire de recherche : ces aides sont réunies au sein du **Fonds unique interministériel (FUI)**, lui-même logé au sein du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Sa dotation a été de **708 millions d'euros sur trois ans.**

• *La nouvelle période de mise en œuvre du dispositif (2009-2011)*

A la suite d'une **évaluation positive** par le cabinet Boston Consulting Group - CM International remise en juin 2008, et conformément aux orientations fixées par le Président de la République le 26 juin 2008 à Limoges, **une deuxième phase du dispositif a été engagée pour la période 2009-2011, avec un budget global affecté par l'Etat à hauteur de 1,5 milliard d'euros.** Des projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés pourront être soutenus par le FUI de soutien aux projets de R&D, doté de **200 millions d'euros.**

Cependant, l'évaluation précitée a classé les 71 pôles de compétitivité en **trois groupes : 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1), 19 pôles ayant partiellement atteint ces objectifs (groupe 2), et 13 pôles nécessitant une reconfiguration (groupe 3).**

Pour les pôles des **groupes 1 et 2**, l'attribution du label « pôle de compétitivité » est confirmée pour la période 2009-2011. Ces pôles bénéficient d'un « **contrat de performance 2009-2011** » avec l'Etat et les collectivités territoriales impliquées, document destiné à leur permettre de se positionner dans leur environnement concurrentiel et de bâtir un plan stratégique d'actions à court et moyen termes ; la stratégie est formalisée dans une « feuille de route stratégique », qui doit préciser notamment les domaines prioritaires, les objectifs technologiques et de marché visés et les objectifs de développement du pôle et de son écosystème. Pour les pôles du groupe 2, ces objectifs de performance comprennent les améliorations nécessaires, telles que mises en évidence lors de l'évaluation (le soutien financier prévu par le contrat pourra être révisé s'ils n'ont pas progressé suffisamment avant la mi-2010).

Pour les pôles du **groupe 3**, le label n'a été maintenu que jusqu'à la fin de l'année 2009 : pour le conserver au-delà, ils auront dû « **faire leurs preuves** » en 2009. Une **évaluation**, à cet égard, a été lancée en septembre 2009 ; ses résultats sont attendus pour la fin de l'année.

Conformément au souhait exprimé par le Premier ministre en septembre 2008, le Gouvernement a ouvert, jusqu'au 2 octobre 2009, un créneau de dépôt de candidatures pour sélectionner un **nombre restreint de nouveaux pôles de compétitivité, afin de compléter la couverture des thématiques liées aux ecotechnologies**. Seules **15 candidatures ont été reçues**, dont l'examen est en cours. Aucune autre labellisation de nouveaux pôles de compétitivité n'est prévue à ce stade.

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

Financement public des pôles de compétitivité (2006-2011)

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

Répartition du financement public des pôles de compétitivité*

(en euros)

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

* Années 2006 et 2007, pour 66 pôles. Les données concernant 2008 ne sont pas encore disponibles.

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

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

(b) Les « grappes d'entreprises »

Dans le sillage du dispositif des « systèmes productifs locaux » (SPL) qu'avait mis en place la DATAR et qui fut à l'origine de la politique des pôles de compétitivité, tirant parti de l'expérience de ces derniers, la DIACT soutiendra, en 2010, les **réseaux territorialisés de PME qui ne constituent pas, en raison de leur taille, un pôle de compétitivité, qualifiés de « grappes d'entreprises »**. L'objectif est de contribuer au maintien d'un tissu productif sur le territoire national, par une aide apportée à l'animation de « grappes » exemplaires et à des projets structurants.

Le présent PLF prévoit, à cet effet, un montant de crédits de **7 millions d'euros en AE**. Les CP nécessaires aux pôles de compétitivité et aux « grappes d'entreprises » ont été globalement fixés, à hauteur de 11 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial approuve l'orientation de ce nouveau dispositif, notamment en tant qu'il permettra le soutien de territoires ruraux, souvent fragiles. **Toutefois, il met en garde contre le risque de « saupoudrage »** inhérent à ce type de mesures.

(3) Les contrats de site et assimilés

Le présent PLF prévoit de consacrer **6,4 millions d'euros en AE** et **17,6 millions d'euros en CP** au dispositif des « **contrats de site** » et assimilés.

Pour mémoire, 34 contrats de site au sens strict ont été établis depuis 2003, dont six nécessiteront encore des engagements au 1^{er} janvier 2010, hors décisions nouvelles. A ces contrats, il convient de relier le « **contrat de redynamisation** » en faveur des **Ardennes** et la convention régionale « **mutations économiques** » adoptée en faveur de la **Lorraine**.

b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER

Pour les engagements des **contrats Etat-régions** se rapportant à l'action 1 du programme « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** », les crédits prévus par le présent PLF s'élèvent à :

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

- **49 millions d'euros en CP**, dont 7,5 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %) et **41,5 millions d'euros pour couvrir des engagements pris les années antérieures**. Sur ces engagements antérieurs, 34,05 millions d'euros sont imputables aux contrats de projets et 7,45 millions d'euros aux contrats de plan Etat-régions de la période 2000-2006¹.

Il convient de préciser que les CPER **incluent** des projets de grande envergure tels que le programme de développement du **littoral Languedoc-Roussillon** et le projet **Euromed** (qui doivent bénéficier respectivement, en 2010, de 1,5 million d'euros et 2,5 millions d'euros), ainsi que les opérations de **reconversion des anciens bassins miniers** (183 millions d'euros sur 7 ans).

c) La prime d'aménagement du territoire

Le financement de la PAT, outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans les zones prioritaires du territoire, est prévu pour 2010 à hauteur de **38,15 millions d'euros en AE** et **33,55 millions d'euros en CP**, niveaux de crédits identiques à ceux qui ont été fixés en LFI pour 2009.

D'après le PAP de la mission « **Politique des territoires** » annexé au présent PLF, la dotation en AE précitée correspond à la programmation de cinq à six réunions du comité interministérielles d'aide à la localisation d'activité (CIALA), et doit permettre de primer **environ 75 dossiers pour un coût moyen unitaire de 0,5 million d'euros**. Par ailleurs, une partie de la dotation en CP (3,8 millions d'euros) est destinée à couvrir les premiers

¹ Sur l'état d'exécution respectif des deux générations de contrats Etat-régions, cf. encadré infra.

acomptes des dossiers retenus et engagés dans l'année, mais la majeure part (89 %) doit permettre de régler les dossiers des années antérieures.

Il convient de noter que le nouveau régime communautaire d'aide aux entreprises, en vigueur depuis 2007, a conduit à recentrer la PAT sur les projets aux enjeux les plus significatifs en termes d'emplois et d'investissements. En outre, **l'extension du zonage des aides à finalité régionale, en 2009, à plusieurs zones concernées par les restructurations de défense**, produira ses effets sur la PAT en 2010. L'encadré ci-après rend compte de ces éléments.

La prime d'aménagement du territoire

Créée en 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.

• La réglementation de la PAT

Aide d'Etat, la PAT est soumise à une **double réglementation, au plan national et au plan communautaire**. La Commission européenne a engagé en 2005 une réforme, afin de réorienter les aides publiques aux entreprises vers les objectifs de la stratégie de Lisbonne, qui pour la France s'est traduite par l'adoption, en mars 2007, d'une **nouvelle carte des aides à finalité régionale (AFR) pour la période 2007-2013**.

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

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

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

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

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

Le CIACT de mars 2006, en outre, a décidé de mettre en place au niveau national une « **réserve** » de **population**, utilisable pour classer en zone d'AFR les territoires qui, dans l'avenir, seraient victimes de mutations économiques. A l'issue de la négociation avec la Commission européenne, la carte nationale des zones d'AFR adoptée comporte une « réserve » nationale de population de **250.000 habitants**.

Sur ce fondement, **en 2008**, la Commission européenne a autorisé l'**extension de la carte française des AFR pour deux zones d'emploi** : celle de Châteaudun (à la suite de la fermeture de la société Flextronics) et celle de Nogent-le-Rotrou (à la suite du plan social engagé par l'entreprise Valeo). Cette extension a réduit de 70.950 habitants la réserve nationale de population disponible pour des extensions ultérieures de la carte des AFR.

En **juillet 2009**, de même, cette réserve a été utilisée afin de réaliser une **extension de la carte des AFR en faveur de territoires touchés par les restructurations militaires**. Il s'agit des sites d'Augny, de Châteauroux, de Commercy, de Couvron-et-Aumencourt, de Dieuze, d'Epinoy, de Guéret et La Courtine, de Joigny, de Limoges, de Laval, de Metz, de Vernon et de Sourdon. Cette mesure a opéré une nouvelle « ponction », à hauteur de 125.307 habitants, sur la réserve nationale de population, qui en conséquence s'établit actuellement à 53.863 habitants.

D'après les indications données à votre rapporteur spécial dans le cadre des réponses au questionnaire adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF, « *une dernière utilisation de la réserve doit faire l'objet d'un arbitrage du Premier Ministre au cours de l'automne 2009* ».

• *Objectifs et bilan de la PAT*

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

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

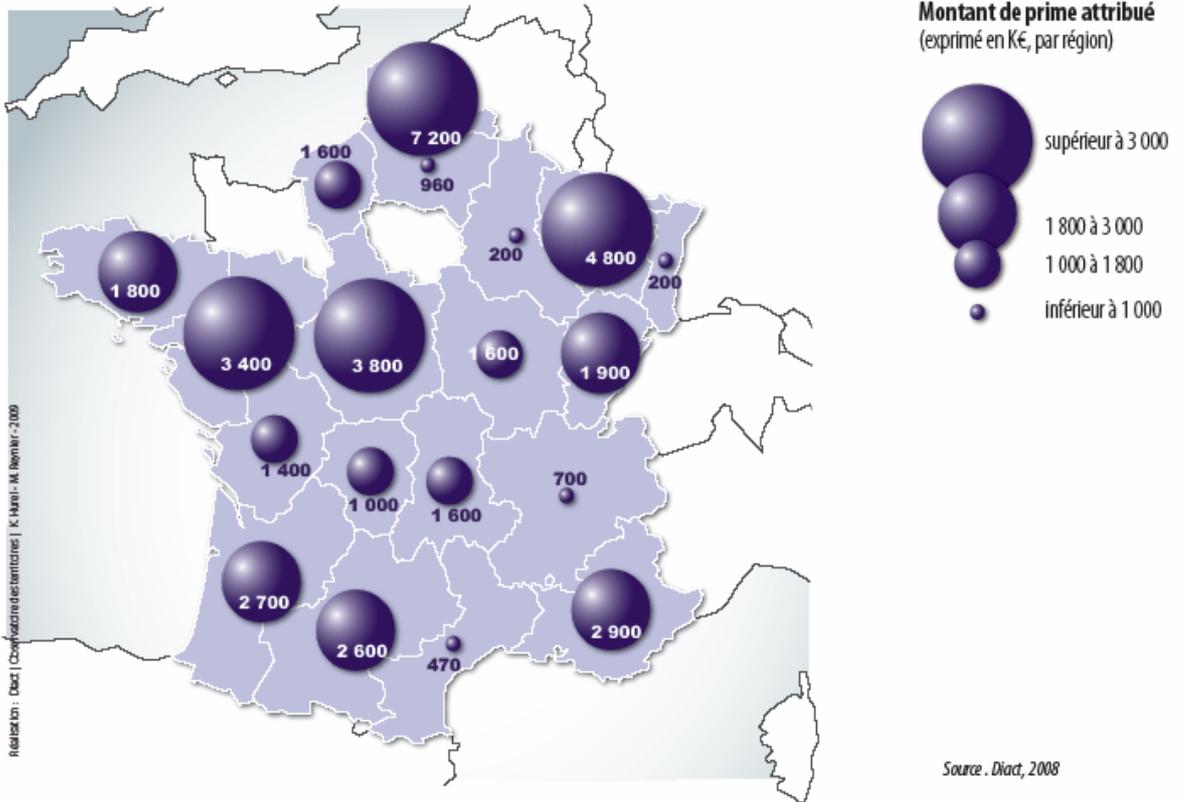
- le renforcement de la **cohésion**, par l'encouragement du développement des zones en crise, à travers l'accompagnement des projets les plus structurants de ces territoires ;

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

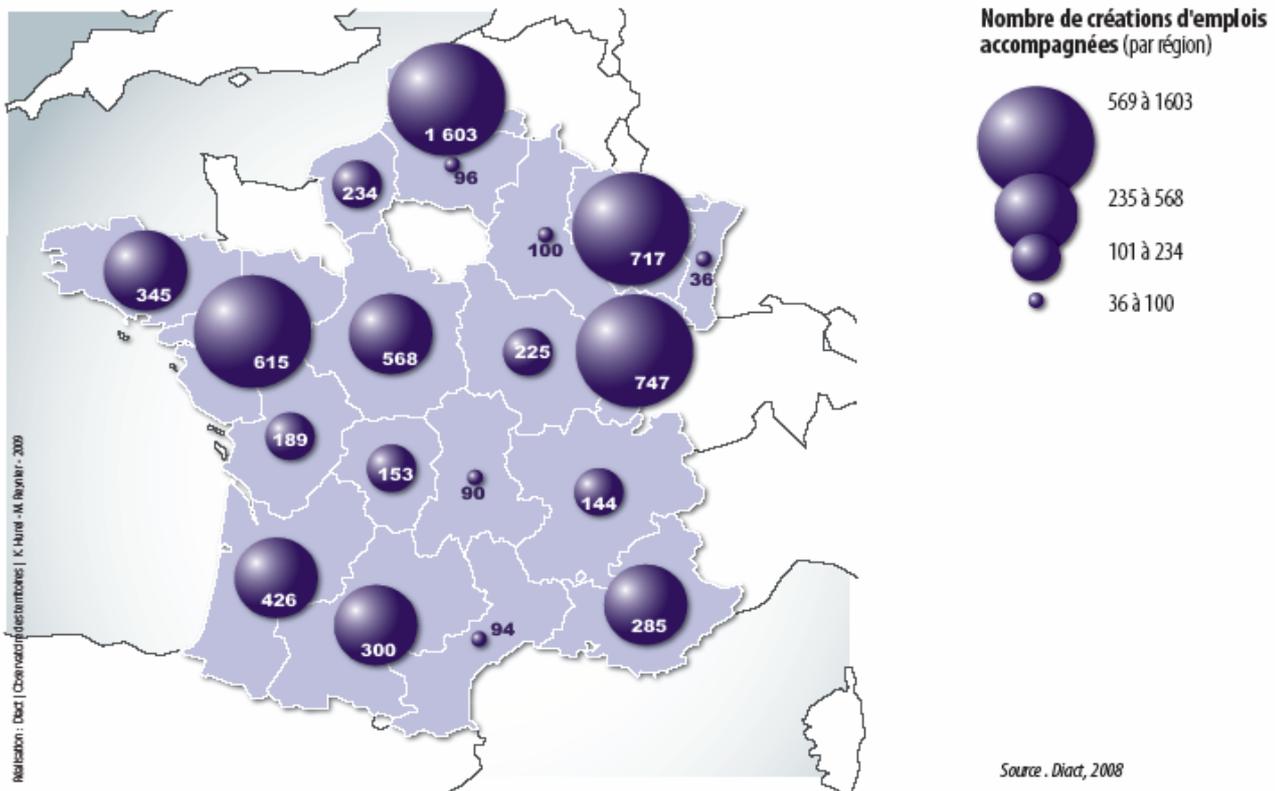
En 2008, 40,89 millions d'euros de PAT ont été attribués, pour **8.255 emplois aidés**, dont 6.967 créations et 1.288 maintiens ou reprises. Au **premier semestre 2009, 24,67 millions d'euros** de PAT ont été attribués, pour **4.079 emplois aidés**, dont 3.460 créations et 619 maintiens ou reprises. Du début de l'année 2007 à la fin du premier semestre 2009, le nombre d'emplois maintenus ou repris grâce à la PAT est estimé à 5.209.

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

Montants de prime d'aménagement du territoire, par région



Nombre d'emplois aidés par la prime d'aménagement du territoire, par région



d) Le soutien aux opérateurs

(1) La stabilité de la subvention de l'AFII

Le présent PLF prévoit une subvention pour charges de service public destinée à l'**Agence française pour les investissements internationaux (AFII)**, opérateur du programme¹, à hauteur de **7,8 millions d'euros** en AE comme en CP, **montant identique à celui de la subvention prévue en LFI pour 2009**.

Il convient de noter que l'AFII est également opérateur du programme 134, « Développement des entreprises et de l'emploi », de la mission « Economie ». Au titre de ce dernier programme, elle bénéficiera, selon le présent PLF, d'une subvention de 16,2 millions d'euros.

(2) Un soutien en baisse aux agences de développement

Les crédits nécessaires pour assurer le soutien financier des **agences de développement économique**, partenaires de la DIACT, sont fixés par le présent PLF à **1,3 million d'euros** en AE comme en CP, soit une diminution de 1,4 million d'euros par rapport à la LFI pour 2009, qui elle-même représente une moindre subvention de 1,1 million d'euros par rapport à 2008.

La DIACT poursuivra ainsi une évolution engagée en vue de clarifier les responsabilités avec les collectivités territoriales. En effet, elle n'apportera son soutien, en 2010, qu'à deux agences sur les douze initiales, dans la perspective d'un **désengagement complet en 2011**.

2. L'action « Développement solidaire et équilibré des territoires » (170,3 millions d'euros en AE, 177,9 millions d'euros en CP)

a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2010 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER**, se rapportant à l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », représentent **51,2 millions d'euros en AE** et **65,2 millions d'euros en CP**. Ces crédits sont en partie destinés à financer la politique des pôles d'excellence rurale.

(1) Les pôles d'excellence rurale

Instaurés en 2006, les **pôles d'excellence rurale (PER)** bénéficieront, selon le présent PLF, de crédits du programme 112 à hauteur de **15 millions d'euros en AE** et **35 millions d'euros en CP**. Ces crédits, suivant la pratique retenue, devraient être abondés, en gestion, par des transferts en provenance

¹ Sur l'organisation et le fonctionnement de cet EPIC créé en 2001, voir le rapport d'information n° 453 (2005-2006) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général. Votre commission des finances a auditionné M. David Appia, président de l'AFII, le 11 juin 2009.

d'autres programmes « contributeurs » au financement des PER, le programme 112 faisant ainsi fonction de « canal » unique pour l'ensemble des versements des différents ministères impliqués.

La dotation en CP est destinée à **couvrir les engagements pris sur le FNADT** au titre du dispositif pour la période 2006-2009 (soit **105 millions d'euros**). La dotation en AE vise à **permettre le démarrage de la phase 2010-2013 des PER**, puisque le dispositif a été reconduit pour cette nouvelle période triennale (cf. encadré ci-après).

Votre rapporteur spécial tient à souligner qu'**une évaluation précise des PER fait encore défaut** de la part des services de l'Etat¹. Il souhaite la voir rapidement paraître, à partir des travaux en cours.

Les pôles d'excellence rurale

• *Les principes du dispositif*

Faisant « pendant » au dispositif des pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) repose sur les territoires ruraux envisagés comme réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national. Le label « PER » a été attribué, en 2006 à la suite de deux appels à projets, à **379 projets de développement économique, créateurs d'emplois, situés soit en zone de revitalisation rurale (ZRR), soit en-dehors des aires urbaines de plus de 30.000 habitants**. Au printemps 2009, une vingtaine seulement avaient fait l'objet d'un abandon. Les critères de sélection concernaient :

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

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

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

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

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

¹ Notre collègue Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires » au nom de la commission de l'économie, vient de consacrer à la politique des PER son rapport d'information n° 622 (2008-2009). Le Sénat a tenu un débat sur ce sujet lors de la séance du 21 octobre 2009.

Un **nouvel appel à projets** de PER a été annoncé par le Premier Ministre, le 8 septembre 2009. Il devrait être axé sur le développement économique et la modernisation de l'offre de services à la population et, d'après les informations données à votre rapporteur spécial¹, organisé avec deux dates de dépôt : la première au début de l'année 2010, la seconde à l'issue du premier semestre de cette même année. Dans ce cadre, les sous-préfets pourraient être mis à la disposition des collectivités locales souhaitant une aide pour monter leurs projets.

• *Le financement du dispositif*

Le montant total des investissements publics et privés au bénéfice des PER devrait s'élever à **1,2 milliard d'euros pour la période 2006-2009**, 65 % de ces ressources étant versés à des projets menés en ZRR.

La part de l'Etat correspond à 235 millions d'euros, dont 117 millions d'euros sur le FNADT. Cette contribution du FNADT et celles des ministères partenaires (au titre du tourisme, des PME, de l'industrie, de la santé, de l'écologie, de l'équipement, de l'emploi, de l'outre-mer, de la jeunesse et des sports, de l'agriculture), constituent un **fonds ministériel mutualisé** (FMM) de 175,5 millions d'euros. La consommation en AE sur le FMM, au 30 juin 2009, s'élevait à 157,57 millions d'euros, soit un taux de 89,78 %.

• *Un premier bilan du dispositif*

Un bilan de la politique des PER a été mené fin 2008. Les enseignements suivants en ont été tirés.

Le dispositif a permis d'accélérer et d'amplifier les dynamiques présentes dans les territoires ruraux, en facilitant le travail des acteurs et la mise en place du partenariat public-privé. L'effet de « levier » est important pour une partie des projets réalisés, ainsi que l'effet « label ». Les PER ont permis de fédérer les acteurs sur des projets qui, sans ce dispositif, seraient probablement restés en sommeil.

En revanche, il a été constaté un **manque de travail en réseau** (rencontres, échanges d'informations, même au sein d'une région) et de fortes **difficultés au démarrage pour les territoires sans ingénierie**. En outre, l'objectif de la création d'emplois ainsi que l'obligation d'évaluation n'apparaissent pas toujours prioritaires pour les porteurs de projets.

Il est encore trop tôt pour établir un bilan plus précis de cette politique, notamment en ce qui concerne le nombre d'emplois créés grâce à elle. **Des travaux sont actuellement engagés afin d'avoir une appréciation qualitative plus fine.** En particulier, la DIACT a lancé en 2007 un programme d'évaluation dont les résultats devraient être disponibles à la fin de l'année 2009.

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

(2) Les autres politiques

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

- à hauteur de **8,5 millions d'euros**, le rétablissement du caractère maritime du **Mont-Saint-Michel** (projet effectivement lancé en 1999, dont l'organisation a été révisée en 2006, pour un achèvement prévu en 2015) ;

- pour **0,9 million d'euros**, les projets relatifs aux **agglomérations** et aux **métropoles** ;

¹ Entretien précité du 14 octobre 2009 avec le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

- enfin, pour **4,5 millions d'euros**, le développement de la **téléphonie mobile** et de la **technologie numérique**, dont 3 millions d'euros affectés au financement de schémas directeurs et à l'aménagement numérique du territoire.

**La couverture nationale
en nouvelles technologies de l'information et de la communication**

En ce qui concerne la **téléphonie mobile**, fin juin 2009, sur les 3.072 communes recensées en 2003 comme non couvertes par la téléphonie mobile, 2.855 communes, soit 93 %, étaient désormais couvertes, par suite de la mise en œuvre du plan de couverture des « zones blanches » en la matière (représentant un effort de l'Etat à hauteur de 44 millions d'euros, dont 38 millions d'euros engagés à la mi-2009). Un nouveau recensement, en 2008, a fait apparaître 364 nouvelles communes en « zone blanche » : pour leur couverture, 6,2 millions d'euros ont été réservés sur le FNADT, au titre de la programmation 2008-2010.

Quant à la couverture en **technologie numérique** :

- d'une part, selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), fin mars 2009, la France comptait 18,35 millions d'abonnements à l'**Internet à haut débit**, dont 17,3 millions d'abonnements ADSL, et 4.076 répartiteurs étaient raccordés par les opérateurs alternatifs, ouvrant à la concurrence plus de 75 % de la population ;

- d'autre part, selon le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), 87 % de la population métropolitaine sont actuellement desservis par la **télévision numérique terrestre** (TNT). Le déploiement se poursuit, pour assurer à la fin 2011 une couverture de 95 % de la population métropolitaine, en garantissant un minimum de 91 % de couverture de la population dans chaque département.

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER

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

- **117,96 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations des **contrats de projets** couvrant la période 2007-2013, notamment le **développement numérique** des territoires (pour 17 millions d'euros), le **développement des services aux populations en zone rurale** (pour 26 millions d'euros) et le **développement des agglomérations et des métropoles** (pour 34 millions d'euros). Ces crédits permettront également la mise en œuvre des conventions interrégionales pour le **développement des massifs** (à hauteur de 16 millions d'euros) ou des sillons fluviaux ;

- **111,57 millions d'euros en CP**, dont 17,7 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %), le reste – **93,87 millions d'euros** – étant affecté à la **couverture des engagements antérieurs** : 79,02 millions d'euros pour les contrats de projets de la période 2007-2013, et 14,85 millions d'euros pour les opérations non achevées des contrats de plan de la période 2000-2006.

L'état d'exécution des contrats Etat-régions

- *L'achèvement des contrats de plan Etat-régions (2000-2006)*

Les **contrats de plan** Etat-régions de la période **2000-2006** représentent, globalement, **19,51 milliards d'euros** sur 7 ans, dont 18,89 milliards d'euros pour les 26 contrats régionaux et 0,62 milliard d'euros pour les contrats interrégionaux.

Au 10 septembre 2009, 16,378 milliards d'euros ont été délégués, soit un taux de délégation de 83,95 % ; 14,838 milliards d'euros ont été engagés, soit un **taux d'engagement de 76,06 %**.

Le taux de paiement définitif sur crédits engagés à l'issue du premier semestre 2009 n'est pas encore connu, mais avec un total provisoire de 11,915 milliards d'euros, il atteint 80,3 %.

- *L'avancement des contrats de projets Etat-régions (2007-2011)*

Les **contrats de projets** Etat-régions de la période **2007-2011** représentent un engagement de l'Etat à hauteur de **12,74 milliards** d'euros hors subvention du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et hors programmes ANRU, dont près de 12 milliards d'euros pour les 26 contrats régionaux. L'engagement des régions s'élève à 15,32 milliards d'euros (contrats régionaux et interrégionaux confondus).

Le **taux d'avancement des crédits** devrait atteindre plus de **38 % à la fin de l'année 2009**, soit un taux légèrement inférieur à l'objectif théorique de 42,9 % représentant trois années d'exécution. L'exercice, en effet, 2009 est marqué par l'**accélération de l'exécution des CPER consécutive au plan de relance de l'économie**. Selon les premières estimations, ce taux serait porté fin 2010 à plus de 51 %, soit un taux prévisionnel légèrement inférieur à l'objectif théorique de 57,1 % pour quatre années d'exécution.

Source : ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

c) Le soutien aux associations

Au titre du soutien aux **associations partenaires de la DIACT** participant de l'action 2 du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », le présent PLF prévoit **1,2 million d'euros** en AE et CP.

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

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

A. UNE ORGANISATION QUASIMENT INCHANGÉE PAR RAPPORT À 2009

1. Un programme « *sui generis* »

Le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), rassemble des **actions de portée régionale correspondant à des plans interministériels**. Ces actions sont indépendantes les unes à l'égard des autres, bien qu'elles puissent avoir en partage des problématiques similaires. Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat – notamment l'article 7 de la LOLF, qui définit un programme comme regroupant « *les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* » –, le PITE se singularise sur quatre points :

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

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

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

- **les dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

2. Un programme composé de quatre actions depuis 2009

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

PITE, en reconduisant trois des sept actions qu'il comptait en 2008¹ et en y introduisant une nouvelle action. De la sorte, le programme se compose aujourd'hui des quatre actions suivantes, dont la numérotation constitue un « héritage » de l'organisation initiale :

- l'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », rend compte du financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement et à mesurer l'évolution de la situation environnementale. Elle intègre le « plan d'urgence nitrates » instauré en 2007, pour 5 ans, en faveur de 9 bassins versants faisant l'objet du contentieux européen sur la qualité des « eaux brutes » en Bretagne² ;

- l'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements [PEI] en faveur de la Corse** », retrace le financement du développement économique de la Corse par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI, prévu pour une durée totale de 15 ans, est actuellement régi par une seconde convention, signée en mai 2007, visant la période 2007-2013.

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

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

¹ Pour un bilan de l'exécution du PITE sur la période 2006-2008, votre rapporteur spécial renvoie à ses travaux précités : le rapport n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19 (PLF pour 2009), et sa contribution au rapport n° 542 (2008-2009), tome II (projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008). En synthèse, on retiendra que, si les objectifs de performance fixés aux différentes actions du programme n'ont été que partiellement atteints, en revanche ont été avérés les atouts que présente, en termes d'efficacité de gestion, la fongibilité des crédits interne à chaque action.

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

d'accompagnement en agriculture et améliorer la surveillance des sols et des produits des jardins « familiaux ».

Il convient de préciser que **les ministres « référents »** sont :

- le **ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche** pour les actions « Eau – Agriculture en Bretagne » et « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » ;

- la **ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** pour l'action « PEI en faveur de la Corse » ;

- la **ministre de la santé et des sports** pour l'action « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ».

3. Une mesure de la performance améliorée *a minima*

Le PITE a fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une véritable « **expérimentation** » de la **mesure de ses performances**, dont l'instabilité a été retracée avec précision par votre rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du PLF pour 2009¹. Cette situation ne favorise pas la comparaison des résultats d'un exercice à l'autre.

En outre, comme votre rapporteur spécial l'a rappelé dans le même cadre, **cette mesure de la performance du PITE n'est pas satisfaisante**. En effet, aucune des actions du programme ne se réduisant à une dimension unique, chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs. Or, d'une manière générale, **les objectifs existants sont souvent trop complexes et/ou incomplets à la fois, et les indicateurs restent lacunaires** par rapport au champ couvert par les actions. Les aménagements apportés en 2007 et en 2008 n'ont pas porté remède à ce mal ; au contraire, la simplification des objectifs a été réalisée par l'appauvrissement de la stratégie de performance du programme. La reconduction du PITE dans un nouveau périmètre, en 2009, a constitué une occasion manquée de refondre substantiellement un dispositif dont les défaillances avaient été soulignées avec constance par le rapporteur spécial, notre ancien et regretté collègue Roger Besse.

Par exemple, votre rapporteur spécial mentionne à nouveau qu'il n'est pas admissible de mesurer la performance de l'action « PEI en faveur de la Corse » – qui mobilise la majorité des crédits du programme (cf. ci-dessous, B) – à l'aune seule des délais de réalisation des projets. L'indicateur, en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle.

En la matière, **le présent PLF se borne à introduire une mesure de la performance pour l'action « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », dispositif qui faisait défaut en LFI pour 2009**. Il s'agissait

¹ Rapport précité n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 19.

d'une anomalie que votre rapporteur spécial avait relevée comme telle lors de l'examen du PLF pour 2009. Cependant, conformément au schéma « habituel » retenu pour mesurer la performance du PITE, les indicateurs retenus, qui visent le seul programme relatif aux jardins familiaux, se cantonnent à une partie de la mise en œuvre de l'objectif défini pour l'action, consistant à réduire l'exposition au chlordécone des populations concernées.

Le tableau suivant rend compte de l'ensemble de ce dispositif et des résultats attendus pour 2010.

La performance du PITE prévue pour 2010

Actions	Mesure de la performance	
	Objectifs	Indicateurs
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	<i>Reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne</i>	Indicateur 1 : <i>Pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates</i> Prévision pour 2010 : 12 % ; cible pour 2013 : 7 % (Réalisation en 2007 : 21,1 % ; en 2008 : 17 % ; Prévision pour 2009 : 14 %)
		Indicateur 2 : <i>Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen</i> Prévision pour 2010 : 100 % ; cible pour 2011 : <i>idem</i> (Réalisation en 2007 : 64 % ; en 2008 : 55 % ; Prévision pour 2009 : 100 %)
4 « PEI en faveur de la Corse »	<i>Accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs dans le cadre de l'objectif général fixé par l'article 53, relatif au PEI en faveur de la Corse, de la loi du 22 janvier 2002</i>	<i>Evolution des délais de réalisation des projets [taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'année considérée]</i> Prévision pour 2010 : 50 % ; cible pour 2011 : 60 % (Réalisation en 2007 : 72 % [<i>ancien mode de calcul</i>] ; en 2008 : 44,4 % [<i>nouveau mode de calcul</i>] ; Prévision pour 2009 : 50 %)
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	<i>Préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin</i>	<i>Surface des prairies dans la zone du marais poitevin</i>
		Sous-indicateur 1 : <i>Surface des prairies dans la zone du marais poitevin [sic : identique à l'indicateur]</i> Prévision pour 2010 : 35.000 hectares ; cible pour 2013 : 42.000 hectares (Réalisation en 2007 : 33.194 hectares ; en 2008 : 34.377 hectares Prévision pour 2009 : 34.300 hectares)
		Sous-indicateur 2 [introduit en LFI pour 2009] : <i>Protection des prairies par le biais d'une contractualisation [taux des hectares de prairies contractualisées]</i> Prévision pour 2010 : 90 % ; cible pour 2013 : 95 % (Prévision pour 2009 : 88 %)

8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »	<i>Réduire l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone</i> [introduit par le présent PLF]	<i>Réaliser le programme de santé concernant les jardins familiaux</i> [sic : la formulation est en réalité celle d'un sous-objectif]
		Sous-indicateur 1 : <i>Taux cumulé de foyers enquêtés par rapport à la cible tri-annuelle des foyers à risque d'exposition élevée identifiés</i> Prévision pour 2010 : 85 % ; cible [non datée] : <i>idem</i> (Réalisation en 2008 : 9 % ; prévision pour 2009 : 45 %)
		Sous-indicateur 2 : <i>Taux cumulé de foyers reconnus en situation de surexposition ayant fait l'objet de mesures d'accompagnement</i> Prévision pour 2010 : 100 % ; cible [non datée] : <i>idem</i> (Réalisation en 2008 : 0 % ; prévision pour 2009 : 80 %)

Source : PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de finances pour 2010

B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATION DU PROGRAMME EN 2010

1. Des crédits (39,2 millions d'euros en AE, 36,2 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse

Les crédits demandés pour 2009 au titre du PITE s'élèvent à **39,2 millions d'euros en AE** et à **36,2 millions d'euros en CP**. Ces crédits sont répartis, entre les quatre actions du programme, comme le retrace le tableau ci-après. L'action « **PEI en faveur de la Corse** » en représente la part la plus importante, correspondant à près des **trois quarts des AE** et plus de la **moitié des CP**.

Les crédits du PITE pour 2010

(en euros)

Actions	AE	Variation par rapport à la LFI pour 2009	Part des AE du programme	CP	Variation par rapport à la LFI pour 2009	Part des CP du programme
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	2.726.000	- 1,7 %	6,9 %	9.250.082	- 44,9 %	25,5 %
4 « PEI en faveur de la Corse »	28.789.543	+ 3,4 %	73,3 %	18.882.429	+ 55,5 %	52,1 %
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	4.814.813	+ 0,6 %	12,3 %	5.160.504	+ 81,6 %	14,3 %
8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »	2.935.000	- 22,3 %	7,5 %	2.935.000	-22 2 %	8,1 %
Totaux	39.265.356	- 0,6 %	100 %	36.228.015	+ 2,0 %	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, avant son examen par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur spécial regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit pas précisé dans le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF, comme il en avait formulé le souhait, lors de l'examen du PLF pour 2009, en vue d'une meilleure « traçabilité budgétaire » et de la pleine information du Parlement.

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

a) La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (2,7 millions d'euros en AE, 9,2 millions d'euros en CP)

Les crédits de l'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** » enregistrent dans le présent PLF, par rapport à la LFI pour 2009, une relative stabilité en ce qui concerne les AE (**2,7 millions d'euros**, soit une baisse limitée à 1,7 %), mais une **diminution importante en ce qui concerne les CP (9,2 millions d'euros**, soit une baisse de près de 44,9 %).

Cette évolution fait logiquement **suite à la forte diminution du volume des AE de l'action observée en LFI pour 2009** par rapport à la dotation pour 2008 (- 90 %), qui s'expliquait par l'**évolution de la mise en œuvre du « plan d'urgence nitrates »**. Instauré en 2007 pour 5 ans, les engagements importants liés à ce plan ont en effet été effectués lors de ses deux premières années d'exécution ; il s'agit désormais de les couvrir par des CP. Or l'importance de la couverture exigée en 2010 est naturellement fonction, pour partie, des engagements réalisés en 2009.

Les crédits demandés doivent permettre :

- d'une part, à hauteur de 4 millions d'euros en CP, la poursuite de la mise en œuvre du « **plan d'urgence nitrates** » **visant les neuf bassins versants faisant l'objet du contentieux européen** relatif à la qualité des « eaux brutes » (mesures agricoles, fermetures de captages) ;

- d'autre part, la mise en place de mesures permettant d'**atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau pour l'ensemble des bassins versants** de Bretagne. En premier lieu, il s'agit d'inciter les agriculteurs et autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement, notamment avec un soutien aux actions collectives d'évolution des pratiques agricoles et la mise en œuvre de mesure agro-environnementales, pour 1,6 million d'euros en AE et près d'un million d'euros en CP, ainsi qu'un programme de maîtrise des pollutions agricoles, pour 3,1 millions d'euros en CP. En second lieu, sont visés l'amélioration de l'évaluation des résultats et le développement du retour d'expérience (50.000 euros en AE et CP sont prévus à cet effet).

b) Des moyens renforcés au bénéfice des investissements en Corse (28,7 millions d'euros en AE, 18,8 millions d'euros en CP)

L'action « **PEI en faveur de la Corse** » est dotée par le présent PLF de **28,7 millions d'euros en AE** et de **18,8 millions d'euros en CP**, soit, par rapport à la LFI pour 2009, une **augmentation**, contenue pour les AE (à hauteur de 3,4 %) mais **de plus de la moitié pour les CP** (55,5 %).

La LFI pour 2009 avait déjà procédé à une majoration comparable des CP de l'action, par rapport à la dotation pour 2008. Cette orientation doit être appréciée conjointement à celle des **fonds de concours** prévus au bénéfice de l'action : leur niveau, en ce qui concerne les AE, devrait être en baisse sensible en 2010 par rapport à 2009, comme il l'a été en 2009 par rapport à 2008 (cf. ci-après, 2). L'objectif, globalement, consiste donc à assurer la **couverture en CP des engagements antérieurement pris**.

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

- mettre à niveau les **réseaux et équipements collectifs** (couverture en téléphonie mobile et haut débit, approvisionnement en eau, assainissement, lutte contre les inondations, traitement des déchets), pour 1,06 million d'euros en AE et 8,42 millions d'euros en CP ;

- renforcer les **infrastructures de mise en valeur du territoire** insulaire (modernisation des abattoirs, groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété, développement urbain et logement social), pour 7,44 millions d'euros en AE et 2,91 millions d'euros en CP ;

- résorber le déficit en **services collectifs** de la Corse (enseignement secondaire, enseignement supérieur et recherche, formation professionnelle, culture et patrimoine, santé), pour 11,19 millions d'euros en AE et 7,45 millions d'euros en CP.

c) Des moyens renforcés en faveur du marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE, 5,1 millions d'euros en CP)

L'action « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** » bénéficie également, dans le présent PLF, d'un **niveau de CP très sensiblement en hausse**, par rapport à la LFI pour 2009 (**5,1 millions d'euros**, soit + 81,6 %), tandis que celui des AE est prévu quasiment stable (4,8 millions d'euros, soit + 0,6 %). Cette progression des CP vise à tenir compte de l'écart entre AE et CP depuis l'inscription de l'action dans le PITE, en 2006. En d'autres termes, il s'agit là, comme pour les autres actions du programme, de **couvrir en CP les engagements précédents**.

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

- améliorer la gestion de la **ressource en eau** (création de réserves de substitution, notamment, pour 0,7 million d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP) ;

- favoriser une **agriculture** conforme aux enjeux environnementaux du marais (« reconquête » des surfaces en prairies permanentes au moyen d'aides à la reconversion agricole et d'acquisitions foncières, mesures agro-environnementales, notamment sous la forme d'indemnités compensatrices à une agriculture extensive respectueuse des milieux herbagers), pour 2,8 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP ;

- préserver les **milieux naturels** (mise en œuvre du document d'objectifs du site « Natura 2000 » du marais poitevin, suivi de l'impact des niveaux d'eau sur les milieux du marais, acquisition foncière et actions de protection des milieux sensibles), pour un total de 1,4 million d'euros en AE et 10,4 millions d'euros en CP ;

- enfin, gérer et **valoriser** de façon durable le territoire et le patrimoine du marais, y compris sur le plan de l'attrait touristique (restauration des marais mouillés, « reconquête » du label de « parc naturel »), pour 3,1 millions d'euros en AE et 0,3 million d'euros en CP.

d) La poursuite de la mise en œuvre du « plan chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe (2,9 millions d'euros en AE et en CP)

L'action « **Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe** » est dotée par le présent PLF de **2,9 millions d'euros** en AE comme en CP, soit une baisse de crédits, par rapport à la LFI pour 2009, de plus de 22 %. D'après les indications fournies à votre rapporteur spécial, cette baisse correspond au « cadencement » prévu lors de la mise en place du « plan chlordécone », en 2008. L'ensemble des opérations prévues s'inscrit **dans la continuité des axes d'intervention retenus par la LFI pour 2009**.

Ainsi, les crédits demandés doivent principalement servir à mettre en œuvre le **programme « Jardins familiaux »**, pour **1,6 million d'euros** en AE et CP. Le dispositif tend à répondre au problème de l'autoconsommation de produits cultivés dans les jardins contaminés. Il s'agit d'identifier les populations exposées, de modifier les comportements alimentaires (information et conseils), de fournir aux populations les plus précaires des ressources alimentaires et des solutions foncières ; en outre, de mener une recherche sur les pratiques culturelles et les modes de préparation des aliments.

Pour le reste, les crédits doivent permettre (en AE et CP) :

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

- d'élaborer un **outil cartographique** de connaissance de la contamination des sols, pour 80.000 euros.

- d'équiper des **laboratoires** et de financer les analyses des pesticides par le laboratoire de la DGCCRF, pour 72.000 euros ;

- enfin, de financer la **communication** d'accompagnement du plan, pour 0,2 million d'euros.

2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur des investissements en Corse (48 millions d'euros)

Au bénéfice du PITE, **21 millions d'euros en AE** et **48 millions d'euros en CP** sont attendus, d'après le présent PLF, à titre de fonds de concours – soit **l'équivalent de plus de la moitié des AE et 1,3 fois les CP** demandés pour le programme en 2010. Ce niveau de fonds de concours s'inscrit dans la continuité des exercices antérieurs (les prévisions de la LFI pour 2009, en la matière, s'élèvent à 35 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP).

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

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

Suivant l'évolution déjà marquée par la LFI pour 2009, ces fonds, en AE, sont en diminution sensible par rapport à l'exercice précédent (- 40 %). A l'inverse, les CP se révèlent en augmentation (+ 20 %). Ce mouvement, concomitant à l'évolution similaire des crédits budgétaires de l'action, vise, comme on l'a déjà signalé plus haut, à **couvrir en CP les engagements antérieurs**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, en **seconde délibération**, a procédé à deux séries de modifications des crédits de la mission « Politique des territoires », pour un solde global de **minoration** de ces crédits à hauteur de **2.600.898 euros en AE et 1.972.289 euros en CP**.

I. LES MODIFICATIONS À TITRE RECONDUCTIBLE

A titre reconductible, l'Assemblée nationale a procédé à une **minoration** des crédits de la mission, à hauteur **2.710.898 euros en AE et 2.082.289 euros en CP**, afin de gager les ouvertures de crédits opérées lors de la seconde délibération. Cette minoration a été répartie de la façon suivante :

- 2.427.020 euros en AE et 1.877.373 euros en CP sur le programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

- 283.878 euros en AE et 204.916 euros en CP sur le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat ».

II. LES MODIFICATIONS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

A titre **non reconductible**, l'Assemblée nationale a procédé à une **majoration** des crédits de la mission, à hauteur de **110.000 euros en AE et CP**. Les crédits supplémentaires ont été imputés sur le programme 112, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », et ainsi répartis :

- 50.000 euros sur l'action 1, « Attractivité économique et compétitivité des territoires » ;

- 60.000 euros sur l'action 2, « Développement solidaire et équilibré des territoires ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 27 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la mission « Politique des territoires ».

M. François Marc, rapporteur spécial, a estimé que la mission « Politique des territoires » s'inscrit, dans le projet de loi de finances pour 2010, dans une continuité avec la loi de finances initiale pour 2009, que ce soit en termes d'organisation de ses deux programmes, par la nature des actions engagées à ce titre ou au regard du niveau de ses crédits.

Dotée dans le projet de loi de finances de 385 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 378 millions d'euros en crédits de paiement, cette mission, située au cœur de l'aménagement du territoire, ne représente qu'une fraction de la politique menée en ce domaine. En effet, l'effort budgétaire global en faveur de l'aménagement du territoire, pour 2010, est évalué à hauteur de 4,9 milliards d'euros.

Le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » est géré par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), anciennement Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Ce programme, pour 2010, est pourvu de 346 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 342 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits doivent être employés au financement de dispositifs très divers.

A ce titre, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a mentionné les contrats de projets Etat-régions, la prime d'aménagement du territoire, le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, ainsi que les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale.

Le programme « Interventions territoriales de l'Etat », en retraçant des actions interministérielles de portée régionale, constitue un programme singulier dans le budget général. Pour 2010, ce programme est doté de 39 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 36 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits seront affectés à la « reconquête » de la qualité de l'eau en Bretagne, notamment au « plan nitrate » mis en place à cet effet, au plan d'investissements pour les équipements publics de la Corse, à l'écologie du marais poitevin et au programme de santé mis en œuvre à la Guadeloupe et à la Martinique en raison de la présence de chlordécone dans les sols.

M. François Marc, rapporteur spécial, a relevé comme un point positif l'effort mis en œuvre en vue d'assurer la « soutenabilité » des engagements pris sur les deux programmes de la mission. En particulier, il a souligné le désendettement du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » réalisé depuis 2007, notamment en

faveur du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Toutefois, il a attiré l'attention sur la nécessité de ne pas relâcher cet effort, compte tenu de la prévision, pour la fin 2010, d'engagements du programme non couverts par des crédits de paiement (605 millions d'euros).

Par ailleurs, il a appelé à une évaluation renforcée de la politique des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale. En ce qui concerne le premier dispositif, il a signalé les critiques émises par la Cour des comptes en 2009, à l'occasion d'un référé, alors que quelques nouveaux pôles doivent être labellisés, dans le secteur des écotechnologies, en 2010. En ce qui concerne le second, dont il a rappelé que le Sénat a débattu lors de sa séance du 21 octobre 2009, il a indiqué qu'une première évaluation devrait aboutir avant la fin de l'année en cours.

Il a également préconisé une évaluation pour les vingt-sept catégories de dépenses fiscales rattachées, à titre principal, au programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », soit au total une dépense de 622 millions d'euros prévue pour 2010. A cet égard, il s'est interrogé sur l'existence d'un risque de « saupoudrage » inutile.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis au nom de la commission de l'économie, a souligné le caractère modeste des crédits de la mission « Politique des territoires », rapportés aux enjeux de l'aménagement du territoire. Il a fait part de ses interrogations sur l'avenir de l'organisation des pôles de compétitivité et du financement des pôles d'excellence rurale. Pour ces derniers, il a rappelé que le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire vient d'annoncer un nouvel apport de l'Etat, à hauteur de 100 millions d'euros. Il a estimé qu'il serait pertinent d'évaluer le dispositif à l'issue du premier semestre 2010.

Par ailleurs, il a souhaité que l'évaluation en cours du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) débouche sur une révision profitable aux entreprises.

M. François Marc, rapporteur spécial, a rejoint les observations du rapporteur pour avis quant au caractère limité des moyens retracés par la mission « Politique des territoires », budget uniquement destiné à l'impulsion et à la coordination des actions d'aménagement du territoire. Il a déclaré attendre les éclaircissements du Gouvernement sur l'origine de la nouvelle enveloppe de 100 millions d'euros annoncée au bénéfice des pôles d'excellence rurale.

A la demande de **M. François Trucy**, il a apporté des précisions sur les actions concrètement mises en œuvre dans le cadre du « plan nitrate » en faveur de la qualité de l'eau en Bretagne.

M. Jean-Paul Alduy a souligné la difficulté de définir un périmètre pour la politique de l'aménagement du territoire, compte tenu de la grande diversité des actions concernées. Il a estimé que cette situation tient en échec les ambitions de « traçabilité » des politiques publiques inscrites dans

la LOLF. Citant le cas du rattachement budgétaire de la mission pour le développement de la région capitale, il a défendu la nécessité de bâtir une définition moins floue de l'aménagement du territoire.

M. Adrien Gouteyron s'est déclaré du même avis. Par ailleurs, il a souhaité que la commission entreprenne une évaluation du dispositif des ZRR.

M. Albéric de Montgolfier a abondé en ce sens, en estimant que l'évaluation devrait concerner l'ensemble des dispositifs de zonage du territoire.

Mme Michèle André a exprimé sa préoccupation à l'égard de la population qui ne serait toujours pas couverte, en 2010, par la télévision numérique terrestre (TNT).

M. Joël Bourdin s'est interrogé sur la situation du contentieux européen relatif au marais poitevin.

En réponse aux différents intervenants, **M. François Marc, rapporteur spécial**, a d'abord fait valoir l'existence du document de politique transversale (DPT) annexé, depuis 2006, au projet de loi de finances initiale, qui retrace l'ensemble des crédits considérés comme participant à la politique d'aménagement du territoire. Il a cité les principaux programmes contributeurs pour 2010, sur un total de trente-quatre répartis dans seize missions.

Il a fait observer ensuite que les résultats de l'évaluation des ZRR, actuellement menée par la DIACT, devraient être disponibles avant la fin de l'année 2009. Il a reconnu l'opportunité de conduire cette évaluation.

D'autre part, il a rappelé que le Gouvernement a fait état devant le Sénat, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi contre la fracture numérique du sénateur Xavier Pintat, d'une réflexion en vue de l'instauration d'un dispositif de soutien spécifique pour les foyers vivant dans des zones non couvertes par la TNT.

Enfin, il a indiqué que l'un des objectifs poursuivis par l'action du programme « Interventions territoriales de l'Etat » relative au marais poitevin est précisément de vider le contentieux européen en la matière, de même que le « plan nitrate », également inscrit dans ce programme, tend à mettre en œuvre les engagements pris par la France devant la commission européenne en faveur de la qualité de l'eau en Bretagne.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Politique des territoires » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.**

* *
*

Réunie à nouveau le 19 novembre 2009, 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.