

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. François MARC

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, 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, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. 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.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ	7
1. <i>Une architecture interministérielle à deux programmes</i>	7
2. <i>Une cohérence interne encore incertaine</i>	7
B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL : 356,3 MILLIONS D'EUROS EN AE, 327,68 MILLIONS D'EUROS EN CP	9
1. <i>Des crédits en nette diminution par rapport à 2010 (- 7,44 % en AE et - 13,44 % en CP)</i>	9
2. <i>Une programmation pluriannuelle dépassée en AE mais pas en CP</i>	10
3. <i>Des programmes déséquilibrés retraçant principalement des dépenses d'intervention (90 % des AE de la mission)</i>	11
C. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS	13
1. <i>Un niveau important de fonds de concours (25,46 millions d'euros en AE et 35,46 millions d'euros en CP)</i>	13
2. <i>Un montant de dépenses fiscales supérieur aux crédits de la mission (408 millions d'euros)</i>	13
II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	15
A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2010.....	15
1. <i>Un programme qui retrace les moyens de la DATAR</i>	15
2. <i>Un découpage en trois actions</i>	16
3. <i>Un dispositif de mesure de la performance assez stable</i>	17
B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2011.....	18
1. <i>Un total de 308,63 millions d'euros en AE et de 292,78 millions d'euros en CP pour un programme désendetté</i>	18
2. <i>Des fonds de concours attendus à hauteur de 460 000 euros en provenance de l'Union européenne</i>	20
3. <i>Des dépenses fiscales importantes (408 millions d'euros) mais insuffisamment évaluées</i>	20
4. <i>Les dépenses de fonctionnement et de personnel</i>	22
C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2011.....	23
1. <i>L'action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (112,75 millions d'euros en AE, 116,77 millions d'euros en CP)</i>	23
a) <i>La prime d'aménagement du territoire</i>	23
b) <i>Le soutien aux opérateurs</i>	25
(1) <i>La stabilité de la subvention de l'AFII</i>	25
(2) <i>La nouvelle subvention versée à la Société du Grand Paris (SGP)</i>	25
c) <i>Le financement des engagements dans le cadre des CPER</i>	26
d) <i>Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER</i>	27
(1) <i>Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées</i>	27
(2) <i>Les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises »</i>	29
(a) <i>Les pôles de compétitivité</i>	29
(b) <i>Les « grappes d'entreprises »</i>	31
(3) <i>Les contrats de site et assimilés</i>	32

2. L'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires » (169,9 millions d'euros en AE, 150 millions d'euros en CP)	32
a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER.....	32
(1) Les pôles d'excellence rurale et le plan d'action en faveur des territoires ruraux	33
(2) Les autres politiques	36
b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER.....	37
III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	39
A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2010.....	39
1. Un programme « sui generis »	39
2. Un programme composé de quatre actions depuis 2009.....	40
3. Une mesure de la performance toujours insuffisante.....	41
B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2011	42
1. Des crédits (47,68 millions d'euros en AE, 34,9 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse.....	42
a) La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (11,4 millions d'euros en AE, 8 millions d'euros en CP).....	43
b) Des moyens stables pour les investissements en Corse (28,6 millions d'euros en AE, 18,8 millions d'euros en CP)	45
c) L'action en faveur du marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE, 5,1 millions d'euros en CP).....	45
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).....	46
2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur des investissements en Corse (35 millions d'euros en CP)	47
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	59

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

• **La mission « Politique des territoires »**, qui a pour objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux dans une perspective de développement solidaire et équilibré, conserve en 2011 un périmètre interministériel stable par rapport à la LFI pour 2010 ainsi qu'une organisation inchangée pour ses deux programmes. Elle constitue dans le présent PLF, par le volume de ses crédits, la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance : **356,30 millions d'euros en AE et 327,68 millions d'euros en CP**. Cette mission se trouve, néanmoins, au cœur de **la politique « transversale » de l'aménagement du territoire**, laquelle doit représenter au total en 2011 **5,15 milliards d'euros en AE et 4,93 milliards d'euros de CP**. La mission « Politique des territoires » est placée en 2011 sous le signe de la **continuité avec les actions menées antérieurement, en dépit d'une réduction significative de ses moyens par rapport à 2010** (- 7,5 % en AE et - 13,5 % en CP).

• **Le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT)** retrace les moyens mis à la disposition de la DATAR, qui a repris en 2010 son ancienne appellation, remplaçant ainsi la DIACT. Les crédits demandés à ce titre pour 2011 s'élèvent à **308,6 millions d'euros en AE et 292,8 millions d'euros en CP, soit une baisse respective de 10,7 % et de 13,4 % par rapport à la LFI pour 2010**. 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**.

L'effort de **désendettement** du programme, qui concernait surtout le FNADT (81 % des crédits du PICPAT) a porté ses fruits : la répartition des crédits entre AE et CP retenue par le présent PLF traduit en effet une situation assainie. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial attire l'attention sur la **nécessité de conserver pour les prochains exercices un équilibre entre les AE et les CP du programme en vue de garantir sa soutenabilité**.

Trente dépenses fiscales sont rattachées au programme pour un montant total de **408 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial relève une tendance au « saupoudrage » en ce domaine, le Conseil des prélèvements obligatoires évoquant dans son rapport rendu en octobre 2010 des dispositifs à « l'efficacité incertaine ». Il regrette donc que ces dépenses ne fassent **toujours pas l'objet d'une évaluation de leurs performances**.

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

Globalement, ces actions doivent bénéficier en 2011 de **47,7 millions d'euros** en AE (+ **22 % par rapport à 2010**) et **35 millions d'euros** en CP (- **3% par rapport à 2010**), 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 **35 millions d'euros** en CP, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (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 adaptés. En revanche, il déplore que la **mesure de la performance du programme reste insuffisante**.

Sous le bénéfice de ces observations, il 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 2010.

A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu la totalité des réponses pour le programme 162 et aucune pour le programme 112, ce qui représentait 22 % de l'ensemble des réponses attendues pour les deux programmes dont se compose la mission « Politique des territoires ».

Les réponses manquantes ont toutefois été progressivement adressées à votre rapporteur spécial les jours suivants le 10 octobre.

A la même date, le document de politique transversale (DPT) «aménagement du territoire » annexé au présent PLF n'était pas diffusé.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ

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** » (PICPAT), soit le budget de la DATAR, désormais piloté par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (MERAT) ;

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

En 2011, le **présent PLF conserve la même organisation**, de même que le découpage de chaque programme en actions – trois pour le PICPAT et quatre pour le PITE.

2. Une cohérence interne encore incertaine

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

En premier lieu, le **PITE** bénéficie d'un **régime dérogatoire** par rapport aux autres programmes du budget général (cf. *infra*, III). Il rassemble des **actions de portée régionale² correspondant à des plans interministériels**, indépendantes les unes à l'égard des autres³. De plus, ses

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° 587 (2009-2010), tome II, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

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

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

ressources proviennent d'autres programmes du budget général¹. Enfin, **les dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

En second lieu, l'objet de la mission, et notamment le programme 112, place celle-ci **au cœur de la politique d'aménagement du territoire. Cependant, les actions de l'Etat participant à cette politique²**, naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, **excèdent de loin son périmètre**. Chaque année, en effet, 4 à 5 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire – **5,15 milliards d'euros d'AE dans le présent PLF pour 2011** – soit **plus de dix fois les crédits de la mission**. Cette dernière ne regroupe ainsi que 7 % de l'ensemble des moyens financiers de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire en 2011

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 DATAR.

Le DPT joint au présent PLF évalue à **5,15 milliards d'euros en AE et 4,93 milliards d'euros de CP** les crédits qui bénéficieront, en 2011, à l'aménagement du territoire. Cet effort, au total, est porté par tout ou partie des actions de **35 programmes, relevant de 16 missions**. Les deux programmes de la mission « Politique des territoires » ne représentent que 7 % de la totalité de ces crédits récapitulés dans le DPT (6 % pour le PICPAT).

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 » (292,8 millions d'euros en CP) :

- au sein de la mission « Outre-mer », les programmes 138, « **Emploi outre-mer** » (pour 1,3 milliard d'euros en CP), et 123, « **Conditions de vie outre-mer** » (pour 646 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 646 millions d'euros en CP également) ;

- 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 365 millions d'euros en CP).

¹ 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.

² Le document de politique transversale (DPT) annexé au présent PLF définit le PICPAT comme le « programme chef de file de la politique transversale d'aménagement du territoire ».

B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL : 356,3 MILLIONS D'EUROS EN AE, 327,68 MILLIONS D'EUROS EN CP

1. Des crédits en nette diminution par rapport à 2010 (- 7,44 % en AE et - 13,44 % en CP)

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent PLF prévoit des crédits à hauteur de **356,3 millions d'euros en AE** et **327,68 millions d'euros en CP**, soit environ **0,1 % du total des crédits demandés pour l'ensemble du budget général** en 2011 (378,38 milliards d'euros en AE et 368,56 milliards d'euros en CP d'après l'article 48 du présent PLF). Il convient également de noter que les **146 ETPT** retracés par cette mission correspondent à **0,007 % du plafond d'emplois de l'Etat** fixé pour 2011 (1 975 023 ETPT selon l'article 52 du PLF pour 2011).

Ce faisant, la mission « Politique des territoires », constituera en 2011, comme en 2010, sous l'angle 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 (260 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.

En termes d'évolution **par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2010** (384 millions d'euros en AE et 372,56 millions d'euros en CP), les moyens demandés pour la mission par le présent PLF sont en **baisse de 7,44 % pour les AE et de 13,44 % pour les CP**.

La **contraction observée** résulte d'un **ajustement** par rapport aux enveloppes retenues auparavant, mais **serait totalement soutenable** d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial lors de l'audition de représentants du cabinet du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire et des responsables du programme 112 (DATAR). Cette réduction concerne essentiellement la **dotation affectée aux contrats de projets Etat-régions (CPER)** (- 28,5%) et est consécutive à un **ralentissement de l'exécution de ces contrats**, ce phénomène ayant été constaté dès l'exercice 2010. Il convient d'observer également un second facteur explicatif : le processus d'assainissement auquel a été soumis le PICPAT porte ses fruits à compter de l'année prochaine. Ainsi **la dette exigible sur le FNADT devrait être nulle** au 31 décembre 2010.

Au total, la baisse des CP en 2011 résulte à la fois d'un ajustement à la **moindre couverture nécessaire en paiement** suite à la réduction des engagements, et de la **réduction des dépenses de fonctionnement**, conformément aux instructions du Premier ministre.

Toutefois cette réduction globale, y compris des AE, ne doit pas dissimuler la **hausse des moyens consacrés à certaines actions**. Ainsi, **hors dépenses au titre des CPER**, les AE de la section du **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** augmentent de **9,41 %**. Cette variation est notamment due à l'inscription en 2011 de **40 millions d'euros pour financer la deuxième génération des pôles d'excellence rurale (PER)** et de 15,2 millions d'euros pour couvrir certaines mesures nouvelles.

Evolution des crédits de la mission « Politique des territoires » entre 2010 et 2011

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2010	PLF 2011	Variation	LFI 2010	PLF 2011	Variation
112 <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)</i>	345,70	308,62	- 10,72 %	341,91	292,78	- 14,37%
162 <i>Interventions territoriales de l'Etat (PITE)</i>	39,26	47,68	+ 21,44 %	36,22	34,90	- 3,65 %
Totaux pour la mission	384,96	356,30	- 7,44 %	378,13	327,68	- 13,44 %

Source : projet de loi de finances pour 2011, avant son examen par l'Assemblée nationale

2. Une programmation pluriannuelle dépassée en AE mais pas en CP

La programmation 2009-2012 de la mission telle qu'elle figure dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques¹ prévoyait une **diminution marquée des crédits en 2010 et en 2011**.

Le présent projet de loi de finances, hors modifications introduites par l'Assemblée nationale, fixe **un niveau de crédits supérieur de 20 % en AE aux plafonds prévus par la première loi de programmation**. Et les moyens demandés par le PLF pour 2011 sont, à l'inverse, **inférieurs de 9 % en CP** aux prévisions de la programmation pluriannuelle.

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

Par rapport au projet de programmation des finances publiques pour les années **2011-2013**¹, un écart demeure mais il ne révèle qu'un **léger excédent des crédits inscrits au PLF, de 5 % en AE et de 2,5 % en CP**. La différence s'explique principalement par le choix d'une autre base de référence : le présent projet de loi de finances utilise le périmètre courant de la mission tandis que la programmation 2011-2013 a recours au périmètre constant 2010.

Le tableau suivant permet de comparer les écarts à l'égard des deux programmations pluriannuelles, qui ont pour particularité de se chevaucher en 2011, la seconde procédant – à compter de son entrée en vigueur – à l'abrogation de la première.

Programmation 2009-2013 des crédits de la mission

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	380	350	300		
			340	330	300
Crédits de paiement	370	380	360		
			320	340	310
Pour mémoire AE			356,30		
PLF 2011 CP			327,68		

Source : commission des finances d'après la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2011 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

3. Des programmes déséquilibrés retraçant principalement des dépenses d'intervention (90 % des AE de la mission)

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

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

¹ *Projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (n° 13, 2010-2011).*

Part des programmes dans la mission « Politique des territoires » en 2011

(en euros)

Programmes	AE (en euros)	Part des AE de la mission	CP (en euros)	Part des CP de la mission	ETPT	Part des ETPT de la mission
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	308 627 727	86,61 %	292 779 811	89,34 %	146	100 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	47 681 478	13,39 %	34 901 339	10,66 %	-	0 %
Totaux pour la mission	356 309 205	100%	327 681 150	100 %	146	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2011, avant son examen par l'Assemblée nationale

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

Ventilation par titre des AE de la mission « Politique des territoires » pour 2011

(en euros)

Dépenses	Titre 2 (personnel)	Titre 3 (fonctionnement)	Titre 5 (investissement)	Titre 6 (intervention)	Total
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	10 271 974	23 859 920	-	274 495 833	308 627 727
	3,33 %	7,73 %	0 %	88,94 %	86,61 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	-	2 409 000	271 000	45 001 478	47 681 478
	0 %	5,05 %	0,57 %	94,38 %	13,39 %
Totaux pour la mission	10 271 974	26 268 920	271 000	319 497 311	356 309 205
	2,88 %	7,38 %	0,07 %	89,67 %	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2011, avant son examen par l'Assemblée nationale

C. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS

1. Un niveau important de fonds de concours (25,46 millions d'euros en AE et 35,46 millions d'euros en CP)

Le présent PLF prévoit, au bénéfice de la mission « Politique des territoires », des **fonds de concours** d'un montant total de **25,46 millions d'euros en AE et 35,46 millions d'euros en CP**.

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 très majoritairement au PITE** et, en pratique, au **programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse**, comme le montre le tableau suivant.

Fonds de concours attendus pour 2011 en faveur de la mission « Politique des territoires »

(en euros)

Programmes	FC en AE	FC en CP
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire <i>Action 4 « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	460 000	460 000
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE) <i>Action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »</i>	25 000 000	35 000 000
Totaux pour la mission	25 460 000	35 460 000

Source : projet de loi de finances pour 2011, avant son examen par l'Assemblée nationale

2. Un montant de dépenses fiscales supérieur aux crédits de la mission (408 millions d'euros)

Par ailleurs, il convient de relever qu'aucune dépense fiscale n'est associée au PITE, mais le présent PLF estime en revanche 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 **408 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial observe que la **tendance au « saupoudrage »** en ce domaine, qu'il a déjà eu l'occasion d'observer, est confirmée par le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires qui a regretté, en octobre 2010, que « *les dispositifs fiscaux en faveur de l'aménagement du territoire soient d'une efficacité incertaine* »¹. Votre rapporteur spécial déplore une fois de plus que ces dépenses ne fassent pas l'objet d'**une évaluation satisfaisante de leurs performances**.

¹ *Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux ». Conformément à l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, le président et le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ont saisi en 2010 le Conseil d'une demande d'étude portant sur les « niches fiscales et sociales applicables aux revenus et bénéfices des entreprises ».*

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

A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2010

1. Un programme qui retrace les moyens de la DATAR

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), est placé **sous la responsabilité politique du Premier ministre et du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire**¹, et confié à la **responsabilité administrative du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires**, actuellement 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 35 programmes relevant de 16 missions du budget général d'après le DPT annexé au présent PLF (cf. *supra*, I). **Pour 2011, la contribution du PICPAT représente 6 %** de l'effort global prévu en la matière (5,15 milliards d'euros en AE), la mission « Politique des territoires » en concentrant 7 %, comme on l'a vu plus haut.

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 à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**³, qui avait pris temporairement le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2006 à 2010.

¹ Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteur spécial a auditionné, le 28 octobre 2010, des représentants du ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (MERAT). La liste des personnes auditionnées figure en annexe du présent rapport.

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 Votre rapporteur spécial a auditionné deux des responsables de la DATAR, le 28 octobre également. Leurs noms et fonctions figurent en annexe du présent rapport.

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.

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.

En 2010, la DIACT a **retrouvé l'appellation de DATAR** et se trouve rattachée, dans l'organisation gouvernementale, 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 2011, sans la modifier, l'organisation actuelle du programme déclinée**, depuis la LFI pour 2008, en **trois actions**. Les deux premières sont caractérisées par le foisonnement des dispositifs qu'elles retracent, la troisième constitue une action de soutien.

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

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

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

Enfin, l'action 4 (*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) ainsi qu'à des crédits d'étude (prospective, évaluation...).

3. Un dispositif de mesure de la performance assez stable

La performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sera mesurée en 2011 par **trois objectifs et huit indicateurs** au total.

Le dispositif arrêté par le PAP 2011 est **similaire à celui mis en œuvre en 2010, à une exception près**. L'indicateur « **taux d'emplois directs créés dans les contrats de redynamisation des sites de défense** » se

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

substitue ainsi en 2011 à l'ancien indicateur 2.1 relatif au « **taux de réalisation des objectifs de créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires** ». En effet, les premiers contrats de redynamisation de site (CRSD) ou plans locaux de restructuration (PLR) de défense n'ont été signés qu'au cours du deuxième semestre 2009, ce qui explique l'absence de prévisions sur les années antérieures à 2010. De même, deux éléments ont retardé la mise en place de l'indicateur : la faiblesse des prévisions d'emploi en 2010 liée au calendrier des signatures des CRSD ou PLR et le fait que la plupart des créations d'emplois attendues sont subordonnées à la réalisation préalable d'un certain nombre d'investissements ou d'aménagements sur les sites concernés.

Votre rapporteur spécial observe que le PAP 2010 ne comportait lui-même qu'une seule modification, par rapport au dispositif de mesure de la performance de l'année 2009. Cette modification tenait 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 rapportait à l'objectif 1 du programme, « *soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires* ». En effet, il avait 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.

Au total, **le dispositif de mesure de la performance du PICPAT paraît donc assez stable.**

B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2011

1. Un total de 308,63 millions d'euros en AE et de 292,78 millions d'euros en CP pour un programme désendetté

Le présent PLF dote le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de **308,63 millions d'euros en AE** et de **292,78 millions d'euros en CP**, soit une **baisse de 10,7 % des AE et de 14,4 % des CP** par rapport aux prévisions de la LFI pour 2010 (345,7 millions d'euros en AE et 341,9 million d'euros en CP). Cette répartition des crédits, dans laquelle les AE excèdent de peu les CP, traduit la fin du **processus d'assainissement auquel a été soumis le programme**, avec succès, au cours des dernières années.

Les crédits du PICPAT pour 2011

(en euros)

Actions	AE	CP	Part des AE du programme	Part des CP du programme
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	112 746 770	116 766 770	36,6 %	39,9 %
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	169 895 833	150 027 917	55,2 %	51,2 %
4 (sic) « Instruments de pilotage et d'étude »	25 085 124	25 985 124	8,2 %	8,9 %
Totaux	308 627 727	292 779 811	100 %	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2011, avant son examen par l'Assemblée nationale

Il convient ici de rappeler que **les trois derniers exercices ont marqué, à cet égard, un « tournant »**. En effet, avec la LFI pour 2007, et pour la première fois depuis 2002, le budget de la DIACT/DATAR comprenait une dotation en CP (400,4 millions d'euros) nettement supérieure à celle des AE (317,4 millions d'euros) – bien que cette situation ait été nuancée, en cours d'exercice, par l'intervention de décrets d'avance. Les LFI pour 2008 et 2009 ont consolidé l'orientation. Le déséquilibre au profit des CP, inversant donc le déséquilibre en faveur des AE qui avait précédé, visait à permettre le **rattrapage de la couverture en paiement des engagements pris sur les exercices antérieurs**, en résorbant la dette exigible de celui-ci, en particulier au titre du FNADT.

La LFI pour 2009 était ainsi revenue à un quasi-équilibre entre AE et CP du programme, tout en maintenant un niveau de CP légèrement moindre que celui des AE, ce qui a conduit à des ajustements en cours d'exercice, à l'instar de l'intervention du plan de relance, qui a doté le PICPAT du montant de CP supplémentaires requis (70 millions d'euros). La LFI pour 2010 a confirmé cette évolution en faveur d'une couverture en paiement des engagements précédents.

Cette sagesse a porté ses fruits : la dette exigible du FNADT a ainsi été fortement réduite en 2009 puis en 2010. Selon une réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial adressé au Gouvernement, **cette dette devrait être nulle au 31 décembre 2010**.

Le niveau des CP alloués en 2011 ne devrait donc pas induire de tensions sur le financement du programme, d'autant que parallèlement, selon le projet de loi de programmation 2011-2013, le montant total des CP prévu pour trois ans est égal à la somme des AE inscrites sur la même période.

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

2. Des fonds de concours attendus à hauteur de 460 000 euros en provenance de l'Union européenne

Le présent PLF prévoit, au bénéfice du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », l'affectation de **460 000 euros de fonds de concours**, en AE comme en CP, soit l'équivalent de 0,36 % des crédits demandés pour le programme en 2010. Ces fonds correspondent en totalité à la contribution du **FEDER** (Fonds européen de développement économique et régional). Ils sont destinés à l'action 4, « Instruments de pilotage et d'étude », au titre des missions de suivi et d'expertise du programme national d'assistance technique.

3. Des dépenses fiscales importantes (408 millions d'euros) mais insuffisamment évaluées

Quelque **trente catégories de dépenses fiscales, dont onze sur impôts locaux**, prises en charges par l'Etat, sont recensées comme devant contribuer à titre principal, en 2011, aux finalités poursuivies par le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », pour un total supérieur à **408 millions d'euros**.

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 huit catégories de dépenses fiscales contribuant au programme 112 (dont trois sur impôts locaux) : ce coût est estimé à moins de 0,5 million d'euros dans chaque cas. En outre, six catégories de dépenses fiscales ne sont pas chiffrées.

Par ailleurs, **quatorze des trente dépenses fiscales** recensées se rapportent à **la Corse**, soit la moitié de l'ensemble, pour un montant global d'au moins **250 millions d'euros, soit plus de 60 % du total**. On trouve parmi elles la première et la troisième des trois plus importantes dépenses fiscales rattachées au programme, du point de vue de leur coût :

- les taux de TVA particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse (dépense de 185 millions d'euros attendue pour 2011) ;

- le crédit d'impôt pour investissement en Corse (dépense de 30 millions d'euros estimée en 2011).

La deuxième dépense fiscale en volume correspond à 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 2011).

Cependant, **les deux tiers des catégories de dépenses fiscales contribuant au PICPAT sont évaluées à un montant égal ou inférieur à un million d'euros ou ne sont pas chiffrées.** Votre rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence d'une telle **tendance au « saupoudrage »** et sur les effets qui peuvent en être attendus. Cette interrogation, déjà formulée par le passé, ne peut rester qu'entière en l'**absence d'une mesure des performances** obtenues par ces dépenses fiscales, pourtant préconisée depuis des années. Cette insuffisance est confirmée par le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Ce dernier a ainsi regretté en octobre 2010 que *« les dispositifs fiscaux en faveur de l'aménagement du territoire soient d'une efficacité incertaine »*.

A nouveau interrogé sur ce point, dans le cadre du questionnaire préparatoire à l'examen du PLF 2011, le Gouvernement fait valoir que *« les discussions intervenues, lors de la " conférence de performance 2010 ", entre le responsable du programme et la direction du budget n'ont pas permis de faire évoluer la performance du programme 112 vers la mise en place d'objectifs et d'indicateurs liés aux dépenses fiscales rattachées sur ce programme pour le PLF 2011. Il est rappelé que la maîtrise du rattachement et de l'inscription au PAP de la quasi-totalité de ces dépenses fiscales relèvent directement de la direction du budget »*. En réponse à la même question, le Gouvernement avait expliqué, lors de l'examen du PLF 2010, 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 était précisé que *« la DIACT a saisi la direction du budget et la direction de la législation fiscale pour que le PAP du PLF 2011 ne contienne que les dépenses fiscales ayant un lien direct avec la politique d'aménagement du territoire »*, mais cette démarche n'a abouti que 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, a abouti en novembre 2009. Il relève que la mission d'évaluation réalisée conjointement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances a estimé dans son rapport que *« le zonage est un instrument utile dans les territoires les moins peuplés, souvent isolés et fragiles économiquement, et que sa définition actuelle est dans l'ensemble pertinente. En revanche, les dispositifs d'exonération prévus en faveur de ces zones sont décalés par rapport aux besoins du monde rural »*. L'article 65 du présent PLF apporte une réponse partielle à cette critique puisqu'il propose que **le régime d'exonération fiscale existant en ZRR soit étendu aux transmissions et aux reprises d'entreprises**. Cette mesure doit permettre, d'une part, de favoriser la vitalité des territoires ruraux et, d'autre part, d'accompagner dans la durée les entreprises créées ou faisant l'objet d'une reprise ou transmission, en leur permettant de passer la période critique de leur développement.

Au total, votre rapporteur spécial recommande la mise en place rapide d'un **suivi rigoureux de l'efficacité des mesures fiscales du PICPAT**, qui doivent faire l'objet d'une **évaluation systématique de leurs performances**.

4. Les dépenses de fonctionnement et de personnel

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

Le **plafond d'emplois** du programme pour 2011 représente **146 ETPT**, contre 148 en 2010 et 160 en 2009, soit 0,007 % du plafond d'emplois de l'Etat fixé pour 2011 (1 975 023 ETPT selon l'article 52 du PLF pour 2011).

Les dépenses afférentes s'élèvent ainsi, dans le présent PLF, à **10,27 millions d'euros** (charges sociales incluses), contre 10 millions d'euros en 2010 et 11,6 millions d'euros en 2009.

L'ensemble des **crédits de fonctionnement de la DATAR** retracés par l'action « Instruments de pilotage et d'étude » du programme (dont les dépenses de personnel) s'élèveront, en 2011, à 10,1 millions d'euros en AE comme en CP (contre 24,7 millions d'euros en 2010). Hors dépenses de personnel, ces crédits se rapportent (en AE et CP) :

- au **fonctionnement courant**, pour **4,6 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 **3,5 millions d'euros**.

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**. D'après les indications recueillies par votre rapporteur spécial, ces crédits ont par exemple été utilisés pour l'organisation des « Assises des territoires ruraux » qui se sont tenues au début de l'année 2010. Une enveloppe de **2 millions d'euros** est prévue pour cette ligne en 2011.

C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2011

Se trouvent retracées de manière synthétique, ci-après, les principales politiques qui seront financées par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », en 2011, 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 2010**.

1. L'action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (112,75 millions d'euros en AE, 116,77 millions d'euros en CP)

a) La prime d'aménagement du territoire

Le financement de la prime d'aménagement du territoire (PAT), outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans les zones prioritaires du territoire, est prévu pour 2011 à hauteur de **38,2 millions d'euros en AE** et **33 millions d'euros en CP**, soit un niveau de crédits quasiment identiques à celui fixé en LFI pour 2010.

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 57 dossiers pour un coût moyen unitaire de 0,67 million d'euros**.

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

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**, à la fin de l'été 2009, **du zonage des aides à finalité régionale (AFR) à plusieurs zones concernées par les restructurations de défense**, a commencé à produire ses effets sur la PAT depuis l'année 2010.

La prime d'aménagement du territoire

Créée en 1982, la prime d'aménagement du territoire (PAT) est un **outil en faveur de l'emploi**. Elle prend la forme d'une **subvention d'investissement** accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation du comité interministériel d'aide à la localisation d'activités (CIALA), aux entreprises situées dans certaines zones fragiles et dont l'activité peut entraîner l'emploi permanent d'un nombre minimum de salariés. Aide d'Etat, la PAT est soumise à une **double réglementation, au plan national et au plan communautaire**. 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 autorise les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. Ces régions sont caractérisées par un PIB par habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne communautaire. En France, ces aides sont attribuées aux **départements d'outre-mer**, éligibles intégralement. Ils peuvent recevoir le taux d'aide maximal (entre 50 % et 70 % selon la taille de l'entreprise) ;

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

Le CIIACT de mars 2006 a décidé, en outre, de mettre en place au niveau national une « **réserve** » **de population**, utilisable pour classer en zone d'AFR les territoires qui seraient victimes de mutations économiques dans l'avenir. La carte nationale des zones d'AFR adoptée comporte donc une « réserve » nationale de population de **250 000 habitants**.

Aux termes des nouvelles lignes directrices européennes, une **révision de la carte a été autorisée en 2009**, chaque Etat membre pouvant alors modifier la liste des régions bénéficiaires, dans la limite de 50 % de la couverture totale autorisée. Il en résulte l'**extension**, à la fin de l'été 2009, **du zonage des aides à finalité régionale (AFR) à plusieurs zones concernées par les restructurations de défense**.

En 2009, 34,5 millions d'euros de PAT ont été attribués, pour **5 571 emplois aidés**, dont 3 403 créations et 2 168 maintiens ou reprises.

Au **premier semestre 2010, 23,38 millions d'euros** de PAT ont été attribués, pour **5 267 emplois aidés**, dont 2 377 créations et 2 890 maintiens ou reprises.

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

b) 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 **7,4 millions d'euros** en AE comme en CP, **montant en légère baisse par rapport à la subvention prévue en LFI pour 2010** (7,8 millions d'euros en AE = CP).

Il convient de noter que l'AFII est également opérateur du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie ». Au titre de ce programme, elle bénéficiera, selon le présent PLF, d'une subvention de 15,3 millions d'euros en 2011, soit là aussi une légère baisse par rapport à la LFI pour 2010 (qui fixait la subvention du programme 134 à 16,2 millions d'euros).

(2) La nouvelle subvention versée à la Société du Grand Paris (SGP)

La Société du Grand Paris (SGP), établissement public de l'État, à caractère industriel et commercial, a été créée en application de l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Le présent PLF prévoit en sa faveur une subvention pour charges de service public de **5,95 millions d'euros en AE = CP**, ce qui correspond à la rémunération et aux dépenses de fonctionnement des emplois transférés en 2011 à partir des programmes 129 « Coordination du travail gouvernemental » et 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » au profit de la SGP.

Cette dernière contribue à la mise en œuvre de la politique d'aménagement de la région parisienne par l'Etat et a pour mission principale de **concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les nouveaux grands**

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 David Appia, président de l'AFII, le 11 juin 2009.

projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation.

Le MERAT, chargé du développement de la région capitale, assure la **tutelle de la SGP**, conjointement avec les ministres chargés de l'économie, des transports et de l'urbanisme.

c) 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 :

- **36,1 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations prévues pour la cinquième année des contrats de projets de la période 2007-2013 ;

- **46,5 millions d'euros en CP**, dont 5,4 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %) et 41,1 millions d'euros pour couvrir des engagements pris les années antérieures. Sur ces engagements antérieurs, 27,4 millions d'euros sont imputables aux contrats de projets et 13,7 millions d'euros aux contrats de plan Etat-régions de la période 2000-2006.

Il convient de préciser que les CPER **incluent** des projets de grande envergure tels que le programme de développement du **littoral Languedoc-Roussillon**, le projet **Euromed**, ou encore les opérations de **reconversion des anciens bassins miniers**.

L'encadré de la page suivante fait le point sur l'état d'exécution respectif des deux générations de contrats Etat-régions.

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** sont achevés en matière d'engagement. Ils devraient représenter globalement **19,51 milliards d'euros** sur sept ans, dont 18,89 milliards d'euros pour les 26 contrats régionaux et 0,62 milliard d'euros pour les contrats interrégionaux. Le taux de délégation et le taux de paiement définitif sur crédits engagés à l'issue du premier semestre 2010 ne sont pas encore connus.

• *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** a atteint plus de 38 % à la fin de l'année 2009, soit un taux assez proche de l'objectif théorique de 42,9 % représentant trois années d'exécution. Alors que l'exercice 2009 a été marqué par une certaine accélération de l'exécution des CPER consécutive au plan de relance de l'économie, **un ralentissement est observé en 2010**. Selon les premières estimations, ce taux serait ainsi porté fin 2010 à 51 %, soit un taux prévisionnel inférieur à l'objectif théorique de 57,1 % pour quatre années d'exécution. Au cours des trois prochaines années, les CPER pourraient être **affectées par les mesures de rigueur budgétaire qui ont présidé à l'élaboration de la programmation triennale 2011-2013**. Pour 2011, les premières estimations transmises permettent d'évaluer le futur taux d'avancement au 31 décembre 2011 à environ 61% (soit une annuité 2011 de seulement 10%).

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

d) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2011 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER, PAT et opérateurs**, se rapportant à l'action 1 du PICPAT, représentent **24 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP**.

Ces crédits sont principalement destinés au financement de deux politiques : **les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises »**, d'une part, et, d'autre part, **les contrats de site**. En 2011, l'exécution du **plan d'accompagnement du redéploiement des armées** est permise, quant à elle, par des **reports de crédits**.

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

Le **plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires** dans le cadre du redéploiement des armées mobilisera, **exclusivement par la voie de reports de crédits de 2010¹, 30 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP en 2011**, sur le FNADT.

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 lui aussi au financement du plan par l'intermédiaire du Fonds de restructuration des entreprises de dépenses (FRED), le présent PLF inscrivant à ce titre **65 millions d'euros en AE et 38,4 millions d'euros en CP** pour 2011, par le biais de l'action

¹ Sur la totalité des crédits ouverts en 2010, seuls 6,8 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP devraient avoir été consommés d'ici la fin de l'année 2010.

10 « restructurations » du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « défense ».

L'état d'avancement de ce dispositif interministériel est décrit dans l'encadré ci-après.

L'accompagnement territorial des restructurations de la défense

Présenté en juillet 2008, le plan de redéploiement des bases militaires implique, **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) sont élaborés pour les vingt-trois sites touchés par la disparition de plus de 200 emplois et connaissant une situation de grande fragilité économique ;

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

Cinq CRSD ont été signés en 2009 et trois en 2010, correspondant aux fermetures de site engagées par le ministère de la défense. Ils concernent respectivement les sites d'**Arras**, de **Barcelonnette**, de **Briançon**, de **Givet** et de **Provins/Sourdun**, d'une part, et de **Metz**, de **Châteauroux-Déols** et de **Langres**, d'autre part. Ces contrats sont dotés au total de 71,4 millions d'euros.

Deux PLR ont été signés en 2010 et concernent les sites de **Compiègne** et de **Château-Chinon**, pour un montant respectif de 2,6 et 3 millions d'euros.

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).

Pour 2010, le niveau d'engagement est estimé à 30 millions d'euros au total, dont 20 millions d'euros pour le FRED et 10 millions d'euros pour le FNADT. En **2011**, le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires bénéficiera d'une enveloppe de **95 millions d'euros en AE et 54,4 millions d'euros en CP**, répartie de la manière suivante :

- 65 millions d'euros et 38,4 millions d'euros en CP pour le FRED, au titre d'ouvertures de crédits par le présent PLF pour 2011 ;

- 30 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP pour le FNADT du PICPAT, au titre de reports de crédits de 2010 sur 2011.

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 2010, 2,5 millions d'euros sont prévus pour l'animation des pôles et 5 millions d'euros pour le soutien aux investissements. Le montant en **CP** est identique aux AE, à la différence des années passées (11 millions d'euros en LFI pour 2010 par exemple, cette somme incluant également cependant les crédits destinés aux « grappes d'entreprises »).

Il convient de souligner deux éléments qui ont marqué l'année 2010 :

- d'une part, **six pôles ont perdu leur « label »** parmi le groupe de 13 pôles identifiés, en 2008, comme devant « faire leurs preuves » ;

- d'autre part, à la suite de l'appel à candidatures lancé en 2009, **six nouveaux pôles ont été labellisés dans le secteur des écotechnologies**, suite à la réception et à l'examen de dix-neuf dossiers de candidatures.

L'encadré ci-après dresse une synthèse du dispositif existant.

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 ».

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 « 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, CDC) ; 160 millions d'euros d'exonérations fiscales. Les collectivités territoriales sont venues compléter cet effort à hauteur de 227,4 millions d'euros. La part principale des financements est destinée à soutenir les **projets de recherche et développement (R&D)** faisant appel à la collaboration d'au moins deux entreprises et d'un laboratoire de recherche : ces aides sont réunies au sein du **Fonds unique interministériel (FUI)**, lui-même logé au sein du Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) 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** dans son volet soutien aux projets de R&D, doté de **200 millions d'euros**. Cependant, l'évaluation précitée a classé les 71 pôles de compétitivité en **trois groupes : 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1), 19 pôles ayant partiellement atteint ces objectifs (groupe 2), et 13 pôles nécessitant une reconfiguration (groupe 3)**.

Pour les pôles des **groupes 1 et 2**, l'attribution du label « pôle de compétitivité » 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 ont dû « **faire leurs preuves** ». L'évaluation lancée, à cet égard, en septembre 2009 a conduit au résultat suivant : six pôles ont perdu leur « label » et une nouvelle évaluation de l'ensemble des pôles sera conduite en 2012.

Conformément au souhait exprimé par le Premier ministre en septembre 2008, le Gouvernement a ouvert à la fin de l'année 2009 un appel à candidatures pour sélectionner un **nombre restreint de nouveaux pôles de compétitivité, afin de compléter la couverture des thématiques liées aux écotechnologies**. Sur les **19 candidatures reçues, six ont conduit à la labellisation de nouveaux pôles de compétitivité** lors du **CIADT du 11 mai 2010**, qui a, à cette occasion, **prolongé d'un an la phase 2** de la politique des pôles de compétitivité, initialement prévue pour aboutir fin 2011 et qui courra donc **jusqu'à la fin 2012**, afin de conforter ce dispositif au moment où les pôles doivent apporter une contribution majeure à la réussite des objectifs stratégiques fixés. Il a également été décidé d'étendre le territoire du pôle Valorial (Bretagne) aux régions Pays-de la-Loire et Basse-Normandie, ainsi que celui du pôle Optitec (Provence-Alpes-Côte d'Azur) à la région Languedoc-Roussillon.

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, le PICPAT soutiendra, pour la seconde année consécutive en 2011, les **réseaux territorialisés de PME qui ne constituent pas, en raison de leur taille, un pôle de compétitivité**, et qui sont **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 **8,7 millions d'euros en AE**. Les **CP** nécessaires ont été fixés à hauteur de **4,1 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. Il constate qu'un **premier appel à projets** a permis de sélectionner **42 grappes d'entreprises au cours du premier semestre 2010** et que **60 nouvelles grappes** devraient être soutenues à l'issue du **second appel à projet en début d'année 2011**.

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 **7,7 millions d'euros en AE** et **11,1 millions d'euros en CP** au dispositif des « **contrats de site** » et assimilés. Pour mémoire, **34 contrats de site** au sens strict¹ ont été établis depuis 2003, dont **deux nécessiteront encore des engagements en 2011**, hors décisions nouvelles.

A ces contrats de site proprement dit, il convient d'ajouter le « **contrat de redynamisation** » en faveur des **Ardennes** et la convention régionale « **mutations économiques** » adoptée en faveur de la **Lorraine** ainsi que le **contrat territorial de développement économique et de l'emploi de Châtellerauld**. Ces trois contrats feront eux-aussi l'objet de financement en 2011.

2. L'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires » (169,9 millions d'euros en AE, 150 millions d'euros en CP)

a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2011 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 **86 millions d'euros en AE** et **42 millions d'euros en CP**.

Ces crédits permettent de financer diverses **opérations décidées par le Gouvernement en CIADT** les années antérieures, ainsi que celles qui seront décidées et programmées en 2011. Il sont également destinés à financer

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

la politique des **pôles d'excellence rurale** et le **plan d'action en faveur des territoires ruraux**, tel qu'il a été défini au terme des « Assises des territoires ruraux » qui se sont tenus au début de l'année 2010.

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

Instaurés en 2006, les **pôles d'excellence rurale (PER)** bénéficieront, selon le présent PLF, de crédits du programme 112 à hauteur de **40 millions d'euros en AE** et **12 millions d'euros en CP**. Ces moyens devraient être abondés, en gestion, par des transferts en provenance d'autres programmes « contributeurs » au financement des PER, le programme 112 faisant ainsi fonction de « canal » unique pour l'ensemble des versements des différents ministères impliqués.

La dotation en AE vise à **permettre la poursuite de la phase 2010-2013 des PER**, puisque le dispositif a été reconduit pour cette nouvelle période triennale (cf. encadré ci-après), tandis que la dotation en CP est destinée à **couvrir les engagements pris sur le FNADT** au titre du dispositif.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'**une évaluation des PER** soit conduite en 2011 par les services de l'Etat¹.

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).

¹ Notre collègue Rémy Pointereau, rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires » au nom de la commission de l'économie, a consacré à la politique des PER un rapport d'information en 2009 (n° 622, 2008-2009).

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) ;

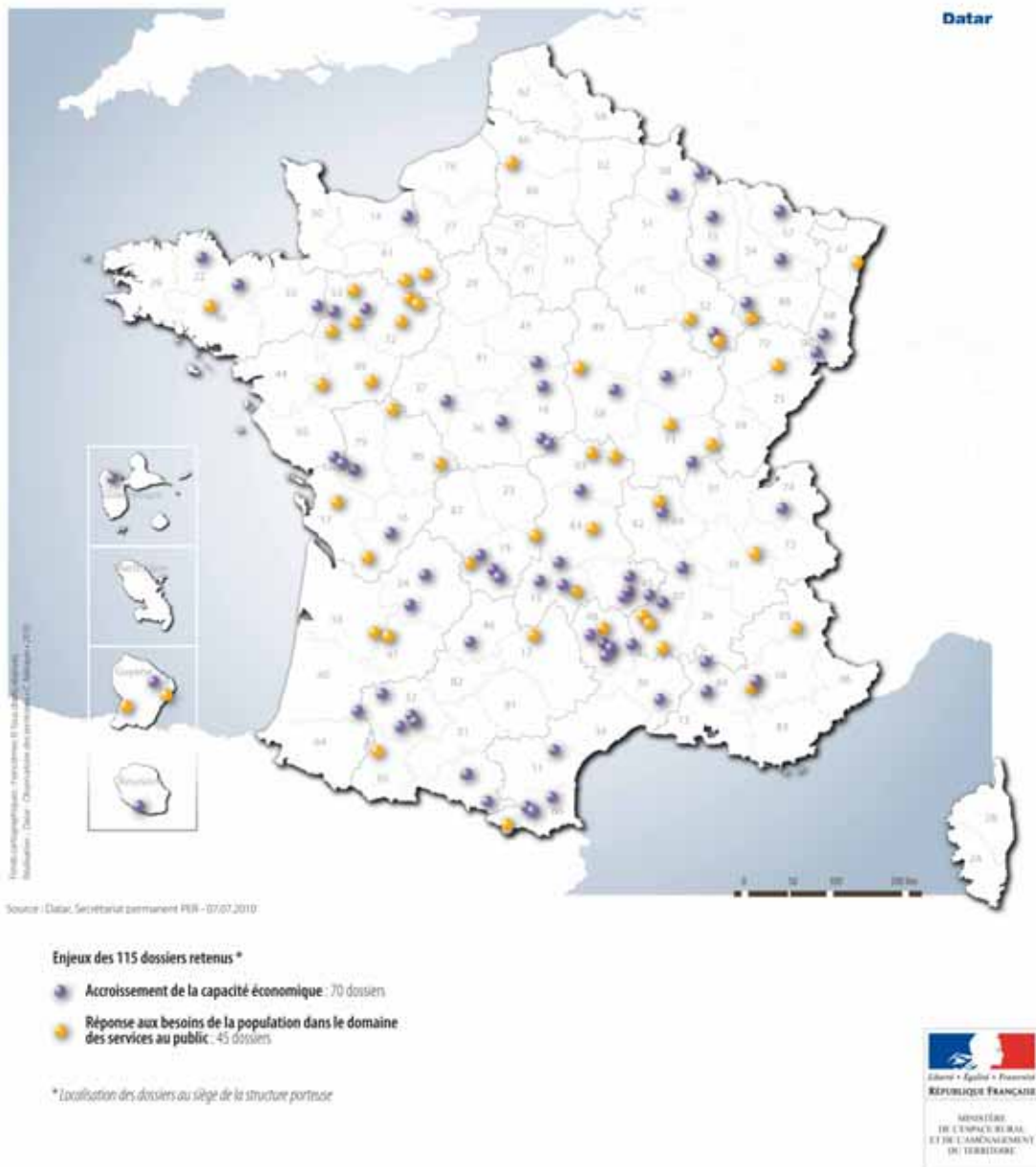
- la valorisation des patrimoines naturels et culturels et l'organisation du tourisme (41 % des projets).

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

Un **nouvel appel à projets** de PER a été lancé par le Gouvernement en 2010. Axé sur le développement économique, l'emploi et la modernisation de l'offre de services à la population. Il a conduit à retenir **115 projets** le 7 juillet 2010 sur les 201 présentés. **70** de ces dossiers portent sur des **projets d'investissement favorisant l'activité économique** et **45 concernent l'offre de services**. Ces dossiers se répartissent sur une grande partie du territoire.

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

Pôles d'Excellence Rurale - Juillet 2010
115 dossiers retenus



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

Par ailleurs, à l'issue des « Assises des territoires ruraux », le Gouvernement a adopté lors du CIADT du 11 mai 2010 un **plan d'actions en faveur des territoires ruraux**.

Le présent PLF prévoit **15,2 millions d'euros en AE** (et **2,3 millions d'euros en CP**) pour financer ce dispositif en 2011, dont 2,5 millions d'euros pour les maisons de santé pluridisciplinaires, 5,5 millions d'euros pour

améliorer l'accès aux « services essentiels à la population », et, surtout, 7,2 millions d'euros pour le financement d'un centre de ressources national (portail « territoires ruraux »), mis à la disposition des élus et des porteurs de projets en faveur du développement des territoires ruraux. Les moyens consacrés à ce centre national devront également conduire à la création de centres de ressources départementaux.

(2) Les autres politiques

Les autres crédits consacrés par le présent PLF au financement d'engagements du programme hors CPER visent notamment le versement d'une **subvention de 1,2 million d'euros** à l'association partenaire de la DATAR « Entreprises, territoires et développement » (ETD) et, surtout, le financement des **différentes opérations décidées par le Gouvernement en CIADT** les années antérieures (12,3 millions d'euros en AE et 22,7 millions d'euros en CP), ainsi que celles qui seront décidées et programmées en 2011 (15,7 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP sont réservés par le présent PLF aux financements d'opérations nouvelles).

Ces diverses opérations décidées en CIADT nécessitent donc au total l'ouverture en 2011 de **28 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP**.

Parmi ces opérations peuvent être tout particulièrement relevées :

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

- et pour **1,5 million d'euros**, le développement de la **téléphonie mobile** et de la **technologie numérique**, notamment par le financement de schémas directeurs d'aménagement numérique du territoire.

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

En ce qui concerne la téléphonie mobile, au 30 juin 2010, sur les 2964 communes privées initialement de toute couverture, 2896 communes (98 %) sont couvertes, dont 57 % sous maîtrise d'ouvrage des collectivités, et 43 % sous la responsabilité des opérateurs. L'Etat a affecté une enveloppe de 44 millions d'euros à ce programme, dont 38 millions d'euros ont été engagés, plus un montant de l'ordre de 20 millions d'euros au titre du fonds de compensation de la TVA. Les collectivités locales ont mobilisé un montant équivalent. L'ensemble du programme représente un coût global estimé à 600 millions d'euros. Suite à un recensement effectué en 2008, 364 nouvelles communes ont été reconnues comme zones blanches et intégrées au programme sans mobilisation de financements publics supplémentaires grâce aux économies réalisées sur le plan initial. Les partenaires du programme se sont engagés à achever ce volet complémentaire fin 2011 et les premières communes ont été couvertes à la fin du premier semestre 2010.

Quant à la couverture en technologie numérique :

- d'une part, selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), à la fin du premier semestre 2010, 98,5 % de la population française est éligible à l'**ADSL**, 430 000 foyers restant non éligibles pour des raisons techniques. Le Gouvernement a lancé le programme national très haut débit en juin 2010 avec l'objectif du très haut débit pour tous d'ici quinze ans. Ce programme comporte notamment un volet de soutien aux projets des collectivités doté de 750 millions d'euros de l'emprunt national. Ces projets permettront de déployer des solutions pour certaines parties du territoire privées de haut débit et où la fibre optique à l'abonné pourra être installée dans un futur proche. Ce volet du programme sera mis en œuvre au cours du premier semestre 2011, à l'issue d'une première phase de neuf mois de mise en place de quelques projets pilotes ;

- d'autre part, selon le CSA, 90% de la population métropolitaine est desservie par la **TNT** depuis décembre 2009. Avec un effort financier global s'élevant à 333 millions d'euros pour s'assurer de la pleine réussite de ce projet, le déploiement de la TNT 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. Les régions Alsace, Basse Normandie, Pays-de-la-Loire, Champagne-Ardenne, Alsace et Lorraine sont d'ores et déjà passées à la télévision tout numérique. Les régions Poitou-Charentes, Centre, Bourgogne, Franche-Comté et Nord-Pas-de-Calais basculeront d'ici la fin 2010, les autres en 2011.

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 :

- **84 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations des **contrats de projets** couvrant la période 2007-2013, notamment le **développement numérique** des territoires (pour 8 millions d'euros), le **développement des services aux populations en zone rurale** (pour 17,5 millions d'euros) et le

développement des agglomérations et des métropoles (pour 15 millions d'euros). Ces crédits permettront également la mise en œuvre des conventions interrégionales pour le **développement des massifs** (à hauteur de 16,5 millions d'euros) ou des sillons fluviaux ;

- **108 millions d'euros en CP**, dont 12,6 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %), le reste – **95,4 millions d'euros** – étant affecté à la **couverture des engagements antérieurs** : 67,7 millions d'euros pour les contrats de projets de la période 2007-2013, et 27,7 millions d'euros pour les opérations non achevées des contrats de plan de la période 2000-2006.

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

A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2010

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 œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* » –, le PITE se singularise sur quatre points :

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

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

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

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 2008 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 cinq ans, en faveur de neuf bassins versants faisant l'objet du contentieux européen sur la qualité des « eaux brutes » en Bretagne¹. A compter de 2011, le plan de lutte contre les algues vertes fera également partie de cette action ;

- l'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse** », retrace le financement du développement économique de l'île par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI, prévu pour une durée totale de quinze 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

¹ 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.

certaines captages. Le plan vise à renforcer la surveillance de la santé de la population et la connaissance des problèmes cliniques et environnementaux, réduire l'exposition de la population, proposer des mesures d'accompagnement en agriculture et améliorer la surveillance des sols et des produits des jardins « familiaux ».

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

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

- la **ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** pour l'action 4 « PEI en faveur de la Corse » ;

- la **ministre de la santé et des sports** pour l'action 8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ».

3. Une mesure de la performance toujours insuffisante

Le PITE a fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une véritable « **expérimentation** » de la mesure de ses performances, dont l'instabilité a plusieurs fois été déplorée par votre rapporteur spécial. Outre le fait que cette situation ne favorise pas la comparaison des résultats d'un exercice à l'autre, **cette mesure de la performance du PITE n'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 ou incomplets, et les indicateurs restent lacunaires** par rapport au champ couvert par les actions.

La reconduction du PITE dans un nouveau périmètre, en 2009, a constitué une occasion manquée de refondre substantiellement un dispositif dont les défaillances avaient été soulignées avec constance par le rapporteur spécial, notre ancien collègue Roger Besse. De même, les aménagements apportés les années précédentes 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.

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 (60 %) – à **la seule aune 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.

B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2011

1. Des crédits (47,68 millions d'euros en AE, 34,9 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse

Les crédits demandés pour 2011 au titre du PITE s'élèvent à **47,68 millions d'euros en AE** et à **34,9 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de 22 % en AE et une baisse de 3% en CP par rapport à 2010.

Les crédits de toutes les actions **sont reconduits à l'identique en 2011** par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2010, **à l'exception de l'action 2** « Eau – Agriculture en Bretagne », seule action du PITE dont le montant varie en 2011 (+ 321 % en AE). Cette forte évolution suffit à expliquer l'augmentation de 21,45 % des AE constatée à l'échelle du programme.

L'action « **PEI en faveur de la Corse** » continue toutefois de représenter la part la plus importante du PITE, correspondant à **60 % des AE** et plus de **la moitié des CP** du programme. Cette dernière action sera abondée, en outre, par des **fonds de concours**, à hauteur de **35 millions d'euros en CP**, en provenance de l'AFITF.

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

Les crédits du PITE pour 2011

(en euros)

Actions	AE	Variation par rapport à la LFI pour 2010	CP	Variation par rapport à la LFI pour 2010
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	11 401 673	+ 321 %	8 076 000	- 12 %
4 « PEI en faveur de la Corse »	28 581 402	0 %	18 775 624	0 %
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	4 780 003	0 %	5 131 315	0 %
8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »	2 918 400	0 %	2 918 400	0 %
Totaux	47 681 478	+ 21,45 %	34 901 339	- 3,65 %

Source : projet de loi de finances pour 2011, avant son examen par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur spécial regrette à nouveau que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit pas précisé dans le PAP de la mission « Politique des territoires », 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 ajustés.**

a) La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (11,4 millions d'euros en AE, 8 millions d'euros en CP)

L'action 2 « **Eau – Agriculture en Bretagne** » est la seule action du PITE dont le montant inscrit au PLF 2011 varie par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2010. Les crédits de l'action 2 enregistrent en effet dans le présent PLF, par rapport à la LFI pour 2010, une forte hausse en ce qui concerne les **AE (11,4 millions d'euros, soit une augmentation de 321 %)**, mais une **diminution en ce qui concerne les CP (8 millions d'euros, soit une baisse de près de 12 %)**.

Cette évolution fait logiquement suite à la forte diminution du volume des AE de l'action observée en LFI pour 2009 et pour 2010, qui s'expliquait par le **stade d'évolution de la mise en œuvre du « plan d'urgence**

nitrate ». Instauré en 2007 pour cinq ans, ce plan vise les **neuf bassins versants** faisant l'objet d'un contentieux européen relatif à la qualité des « eaux brutes » (mesures agricoles, fermetures de captages). **Les engagements importants liés à ce plan ont en effet surtout été effectués lors de ses deux premières années d'exécution** ; il s'agissait ensuite de les couvrir par des CP, tout en reconduisant chaque année un montant adapté en AE au titre de la poursuite du plan.

Surtout, il convient d'expliquer la forte hausse des AE par **l'enrichissement de l'action 2 en 2011 d'un axe 5 relatif au « plan de lutte contre les algues vertes »** permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole.

Alors que ce plan a été **financé sur l'exercice 2010 par des transferts en gestion** d'un montant de 1,1 million d'euros en AE et en CP, provenant du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche (programme 154 : 400 000 euros) et du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (programme 122 : 700 000 euros), le **PAP pour 2011 prévoit un montant de 8,7 millions d'euros en AE et de 3,8 millions d'euros de CP au titre de ce plan de lutte contre les algues vertes**.

Ce montant se décompose comme suit :

- **8 millions d'euros en AE et 3,09 millions d'euros en CP** principalement pour la **mise en œuvre de pratiques ou d'investissements** permettant de réduire les quantités d'azote et de phosphore apportées par l'activité agricole qui seront proposés dans le cadre d'un appel à projets ;

- **700 000 euros en AE et en CP pour indemniser les communes** les plus touchées par l'échouage des algues sur les plages.

En outre, la **fin des engagements liés aux travaux d'interconnexions et d'installations de nouvelles ressources en eau** lancés depuis 2007 conduit à ce que les CP demandés pour 2011 diminuent par rapport à la loi de finances pour 2010. De même, 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 Bretagne¹ arrive à son terme et ne représentera donc plus en 2011 qu'un montant modeste (**environ 200 000 euros sur le PITE**, mais 1,6 million d'euros en AE et en CP sur les CPER financés par le PICPAT).

¹ *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, ainsi qu'un programme de maîtrise des pollutions agricoles. En second lieu, sont visés l'amélioration de l'évaluation des résultats et le développement du retour d'expérience.*

*b) Des moyens stables pour les investissements en Corse
(28,6 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 **28,6 millions d'euros en AE** et de **18,8 millions d'euros en CP**, soit une stabilité totale par rapport à la LFI pour 2010.

Cette orientation doit être appréciée conjointement à celle des **fonds de concours** prévus au bénéfice de l'action (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 signée le 4 mai 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 11,05 millions d'euros en AE et 6,74 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 6,09 millions d'euros en AE et 2,08 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 11,43 millions d'euros en AE et 9,94 millions d'euros en CP.

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

L'action « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** » bénéficie également, dans le présent PLF pour 2011, d'un niveau d'AE et de CP identique à celui fixé par **la LFI** pour 2010.

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

- améliorer la gestion de la **ressource en eau** (création de réserves de substitution et entretien du réseau hydraulique notamment, pour 1,8 million d'euros en AE et 1,5 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 millions d'euros en AE et 2,9 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 613 811 euros en AE et 527 000 euros en CP ;

- enfin, gérer et **valoriser** de façon durable le territoire et le patrimoine du marais, y compris sur le plan de l'attrait touristique (restauration des marais mouillés, « reconquête » du label de « parc naturel »), pour 310 313 euros en AE et 210 000 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, là aussi, une continuité par rapport à la LFI pour 2010. L'ensemble des opérations prévues s'inscrit **dans la continuité des axes d'intervention retenus pour 2010**, suite la mise en place du « plan chlordécone » en 2008.

Ainsi, les crédits demandés doivent principalement permettre (en AE et CP) :

- de renforcer la **surveillance des denrées alimentaires**, consommées ou mises sur le marché, et de soutenir des **initiatives professionnelles pour la « traçabilité »** des produits et l'information du consommateur, pour **895 000 euros au total** ;

- de mettre en œuvre le **programme « Jardins familiaux »**, pour **700 000 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 ;

- de financer la **communication** d'accompagnement du plan, pour 250 000 euros ;

- d'équiper des **laboratoires** et de financer les analyses des pesticides, pour 229 000 euros ;

- enfin, d'élaborer un **outil cartographique** de connaissance de la contamination des sols, pour 60 000 euros.

2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur des investissements en Corse (35 millions d'euros en CP)

Au bénéfice du PITE, **25 millions d'euros en AE** et **35 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 de la totalité des CP** demandés pour le programme en 2011. Ce niveau de fonds de concours s'inscrit dans la continuité des exercices antérieurs.

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

Votre 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.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement minorant de 88 449 euros en AE et de 88 948 euros en CP les crédits de la mission.**

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

A titre **reconductible**, l'Assemblée nationale a procédé à une **minoration** des crédits de la mission, à hauteur de **279 449 euros en AE et de 279 948 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 :

- 240 943 euros en AE et 249 166 euros en CP sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

- 38 506 euros en AE et 30 782 euros en CP sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

A titre **non reconductible**, l'Assemblée nationale a procédé à une **majoration** des crédits de la mission, à hauteur de **191 000 euros en AE et CP**. Les crédits supplémentaires sont ainsi répartis :

- 130 000 euros sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » ;

- 61 000 euros sur le programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires ».

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »		49 943		58 166
162 « Interventions territoriales de l'Etat »	0	38 506	0	30 782
TOTAL		88 449		88 948
SOLDE		- 88 449		- 88 948

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la mission « Politique des territoires ».

M. François Marc, rapporteur spécial. – Je m'en tiendrai à une présentation des faits marquants du présent projet de loi de finances concernant la mission « Politique des territoires », qui poursuit, pour mémoire, l'objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux. J'observe tout d'abord que cette mission s'inscrit, pour 2011, dans une grande continuité à l'égard de l'exercice 2010. Elle conserve ainsi un périmètre interministériel stable ainsi qu'une organisation inchangée pour ses deux programmes. Elle constitue dans le présent projet de loi de finances, par le volume de ses crédits, la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance : 356,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 327,68 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

L'objet de la mission place celle-ci au cœur de la politique transversale d'aménagement du territoire. Cependant, les actions de l'Etat participant à cette politique, naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, excèdent de loin son périmètre. Chaque année, en effet, 4 à 5 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire - 5,15 milliards d'euros d'AE en 2011, soit plus de dix fois les crédits de la mission, qui ne regroupe que 7 % de l'ensemble des moyens financiers de la politique nationale d'aménagement du territoire.

La mission « Politique des territoires » est placée en 2011 sous le signe de la continuité avec les actions menées antérieurement, en dépit d'une réduction de ses moyens par rapport à 2010 (baisse de 7,44 % pour les AE et de 13,44 % pour les CP). Cette contraction des moyens serait totalement soutenable d'après les informations que j'ai pu recueillir lors de l'audition de représentants du cabinet du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire et des responsables de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Cette mission est par ailleurs caractérisée par un niveau élevé de fonds de concours, 25,46 millions d'euros en AE et 35,46 millions d'euros en CP, qui bénéficient au programme d'investissements en faveur de la Corse. Elle se singularise de plus par des dépenses fiscales supérieures à ses crédits budgétaires, soit 408 millions d'euros, mais j'aurai l'occasion de revenir sur ce point. Enfin, elle retrace 146 emplois en équivalents temps plein travaillé, en baisse de 2 ETPT, qui correspondent aux effectifs de la DATAR.

J'en viens maintenant aux deux programmes de la mission :

- le premier, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), est désormais piloté par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire (MERAT) ; il correspond aux moyens mis à la disposition de la DATAR, qui a abandonné sa dénomination de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2010 pour retrouver son ancienne appellation, selon le vœu exprimé par le ministre, notre ancien collègue Michel Mercier ;

- le second programme, baptisé « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), relève du Premier ministre mais a été confié à la gestion du ministère chargé de l'intérieur. Dérogatoire aux règles du droit commun budgétaire, ce programme a été reconduit et recomposé en 2009 sous la forme de quatre actions, qui correspondent à quatre plans interministériels de portée régionale.

En 2011, le projet de loi de finances conserve la même organisation pour la mission, de même que le découpage de chaque programme en actions, trois pour le PICPAT et quatre pour le PITE. Sur le fond, les mesures prévues constitueront également la poursuite des politiques engagées en 2010.

Ainsi, le programme géré par la DATAR, le PICPAT, est doté de 308,63 millions d'euros en AE et de 292,78 millions d'euros en CP, soit une baisse de, respectivement, 10,7 % et 14,4 % par rapport à 2010. Il sera employé au financement des dispositifs suivants :

- les contrats Etat-régions, dont la « génération » 2007-2013 entrera en 2011 dans sa cinquième année d'exécution, avec 120 millions d'euros en AE et 155 millions d'euros en CP. Les taux d'avancement sont d'ailleurs assez satisfaisants, 51 % fin 2010 soit un taux prévisionnel légèrement inférieur à l'objectif théorique de 57,1 % pour quatre années d'exécution ;

- la prime d'aménagement du territoire, outil d'aide à la localisation d'activités et d'emplois dans certaines zones prioritaires du territoire, qui est prévue pour 2011 à hauteur de 38,2 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP et dont le bilan est assez positif en termes d'emplois aidés (5 267 à la fin du premier semestre 2010) ;

- le plan d'actions en faveur des territoires ruraux (15,2 millions d'euros en AE), issu des « Assises des territoires ruraux », et, surtout, les pôles d'excellence rurale, pour 40 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP ;

- les pôles de compétitivité, dotés de 7,5 millions d'euros en AE, et les « grappes d'entreprises », dotés de 8,7 millions d'euros, qui constituent une sorte de variante des pôles de compétitivité pour des réseaux d'entreprises de petite taille. Je constate qu'un premier appel à projets a permis de sélectionner

42 grappes d'entreprises au cours du premier semestre 2010 et que 60 nouvelles grappes devraient être soutenues à l'issue du second appel à projet en début d'année 2011, mais je mets en garde contre le risque de « saupoudrage » ;

- le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, qui se met progressivement en place et qui sera financé, en 2011, exclusivement par la voie de reports de crédits de 2010, avec 30 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP. Pour les « contrats de redynamisation de site de défense » (CRSD), le bilan est de cinq signatures en 2009 et de trois en 2010. Pour les « plans locaux de redynamisation » (PLR), deux ont été signés en 2010 ;

- la subvention de 7,4 millions d'euros destinée à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et la subvention versée à la Société du Grand Paris, d'un montant de 5,95 millions d'euros, qui constitue une innovation du présent projet de loi de finances ;

- les contrats de site, les contrats de développement en faveur des Ardennes, de la Lorraine ou de Châtellerauld, le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, le financement de schémas directeurs d'aménagement numérique du territoire etc.

De son côté, le second programme, le PITE, est doté de 47,68 millions d'euros en AE et 34,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 22 % pour les premiers et une baisse de 3 % pour les seconds par rapport à 2010. Il retrace quatre actions :

- il s'agit, tout d'abord, du financement de la « reconquête » de la qualité de l'eau en Bretagne, seule action du PITE dont le montant varie en 2011, avec des AE en hausse de 321 %. Cette action comporte notamment le « plan d'urgence nitrates » mis en place en 2007 pour cinq ans dans le cadre d'un contentieux européen, sujet sur lequel je réaliserai un contrôle budgétaire l'année prochaine. La forte hausse des AE de l'action « qualité de l'eau en Bretagne » résulte surtout de son enrichissement 2011 avec la création d'un nouvel axe relatif au « plan de lutte contre les algues vertes », doté de 8,7 millions d'euros en AE ;

- la deuxième action correspond au plan d'investissements en Corse, qui absorbe 60 % des AE et plus de la moitié des CP du programme. En outre, d'importants fonds de concours sont attendus pour cette action en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), avec 35 millions d'euros en CP, ce qui constitue évidemment une forme de « débudgétisation » ;

- la troisième action du programme concerne les dépenses consacrées à l'écologie du marais poitevin ;

- enfin, on trouve le programme de santé mis en œuvre à la Guadeloupe et à la Martinique en raison de la présence dans les sols de chlordécone, ce pesticide hautement toxique qui a été utilisé contre le charançon du bananier.

Dans ce contexte de continuité, il faut souligner les points positifs et ceux qui, en revanche, appellent une amélioration.

Du côté des aspects positifs, je retiendrai, à titre principal, le souci de soutenabilité des engagements pris sur les programmes de la mission. La loi de finances pour 2009 était ainsi revenue à un quasi-équilibre entre AE et CP du programme, tout en maintenant un niveau de CP légèrement moindre que celui des AE, ce qui a conduit à des ajustements en cours d'exercice, notamment dans le cadre du plan de relance, qui a doté le PICPAT du montant de CP supplémentaires requis. La loi de finances pour 2010 a confirmé cette évolution en faveur d'une couverture en paiement des engagements précédents. Cette sagesse a porté ses fruits puisque ce rattrapage a permis de résorber la dette exigible du FNADT. Fortement réduite en 2009 puis en 2010, cette dette devrait être nulle au 31 décembre 2010. Le niveau des CP alloués en 2011 ne devrait donc pas induire de tensions sur le financement du programme, d'autant que parallèlement, selon le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, le montant total des CP prévu est égal à la somme des AE inscrites sur la même période. J'attirerai l'attention du Gouvernement sur la nécessité de ne pas relâcher cet effort de soutenabilité, pour éviter de renouer avec les tensions de financement connues avant 2007.

J'en viens aux sujets qui me paraissent appeler des améliorations et qui ont trait à des questions d'évaluation.

En premier lieu, une évaluation renforcée me paraît nécessaire pour la politique des « pôles », à commencer par les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises », mais aussi les pôles d'excellence rurale et, demain, le plan d'action en faveur des territoires ruraux mis en place cette année.

En second lieu, l'évaluation que je préconise concerne les dépenses fiscales rattachées au programme que gère la DATAR. Il s'agit, pour 2011, de quelque trente catégories de dépenses fiscales, pour un total supérieur à 408 millions d'euros. La moitié d'entre elles concerne la Corse, pour un montant global d'au moins 250 millions d'euros, soit plus de 60 % du total. Il s'agit par exemple des taux de TVA particuliers applicables à divers produits sur l'île ou, encore du crédit d'impôt pour investissement en Corse. Ces dépenses, malgré des recommandations répétées, ne font toujours pas l'objet d'une évaluation de leurs performances, au motif que la DATAR n'en a pas la

capacité, mais seulement les ministères financiers. En outre, les deux tiers de ces trente dépenses fiscales sont évaluées, chacune, à un montant égal ou inférieur à un million d'euros ou ne sont pas chiffrées. Je m'interroge sur la pertinence d'un tel saupoudrage et sur les effets qui peuvent en être attendus. Mes remarques sont d'ailleurs confirmées par le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Ce dernier a ainsi regretté en octobre 2010 que « les dispositifs fiscaux en faveur de l'aménagement du territoire soient d'une efficacité incertaine ».

C'est sous le bénéfice de ces observations que je vous propose néanmoins l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2011.

M. Jean Arthuis, président. – Cette mission suscite toujours des interrogations. Pour ma part, je me pose en particulier des questions sur l'efficacité des dépenses fiscales, notamment en Corse. Pourquoi ne pas supprimer ces dispositifs ?

M. François Marc, rapporteur spécial. – Le Gouvernement semble s'interroger lui aussi. Je crois que l'on assiste à une prise de conscience du problème, mais le MERAT et la DATAR font part de leur incapacité à assurer le suivi de ces dépenses fiscales. Ils m'expliquent que ces dernières relèvent de la direction du budget et qu'elle est la seule à disposer d'informations en la matière.

M. Jean-Paul Alduy. – Je me demande s'il ne faudrait pas allouer plus de moyens aux pôles de compétitivité et, surtout, aux « grappes d'entreprises ». L'un des principaux points faibles de notre économie ce sont les petites et moyennes entreprises (PME). Elles ont besoin de développer des synergies et d'apprendre à travailler ensemble, or c'est à mon sens l'intérêt de la politique des « grappes », dont le montant qui nous a été indiqué, 8,7 millions d'euros, me semble trop faible.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Cette préoccupation est parfaitement légitime. Le Gouvernement nous a toutefois expliqué que les candidatures à ce dispositif ne sont pas nombreuses et que les ressources qui lui sont consacrées sont donc suffisantes. Le premier appel à projets n'a ainsi permis de sélectionner que 42 grappes d'entreprises au cours du premier semestre 2010. J'observe que 60 nouvelles grappes devraient être soutenues à l'issue du second appel à projet en début d'année 2011. Une situation semblable est constatée s'agissant des pôles d'excellence rurale, dont le faible nombre de dossiers conduit à ralentir le versement des crédits.

M. Jean-Paul Alduy. – Les pôles d'excellence rurale ne sont pas comparables aux pôles de compétitivité et aux « grappes d'entreprises ». Ces derniers sont mis en place dans des zones urbaines, dans lesquelles l'innovation peut reposer sur le capital intellectuel requis. J'ai l'exemple à

Perpignan d'un réseau de PME, mis en place dans le cadre de ce que la DATAR avait appelé les « systèmes productifs locaux » (SPL), et consacré à l'industrie nautique. En dix ans, les entreprises de ce SPL se sont développées pour représenter plus de 1 000 emplois et sont désormais reconnues à l'international.

M. François Marc, rapporteur spécial. – Je pense qu'il convient de rapprocher les 8,7 millions d'euros consacrés au financement des « grappes d'entreprises » des 4,15 milliards d'euros de coût du crédit d'impôt recherche en 2009. Un tel écart montre que des marges existent pour dégager des moyens supplémentaires en faveur des « grappes ».

M. Jean Arthuis, président. – Je juge utile d'interroger le Gouvernement en séance sur ce point.

Mme Nicole Bricq. – Je m'interroge sur les dépenses fiscales rattachées à la mission, dont le montant total est estimé à un minimum de 408 millions d'euros et se trouve donc plus important que le volume des crédits de la mission. Il n'est pas normal que nous ne disposions d'aucune évaluation de leur impact. Il s'agit d'ailleurs d'un problème général, qui vaut pour toutes les dépenses fiscales. Pourquoi une telle situation perdure-t-elle ?

M. François Marc, rapporteur spécial. – Je pense que les réponses du Gouvernement au questionnaire que je lui ai adressé dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 sont éclairantes. Je souhaite donc vous les restituer. Face à mon interrogation sur l'absence d'évaluation de ces dispositifs, il a fait valoir que les discussions intervenues entre le responsable du programme et la direction du budget n'ont pas permis de faire évoluer la performance du programme vers la mise en place d'objectifs et d'indicateurs liés aux dépenses fiscales rattachées, sachant que la maîtrise du rattachement de ces dépenses fiscales relèvent directement de la direction du budget. En réponse à la même question, le Gouvernement avait expliqué, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, que la DATAR n'a pas la maîtrise des dépenses fiscales rattachées au programme, et qu'elle n'est, dans ces conditions, pas en mesure de commenter leur évolution ni de mesurer leur performance.

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Politique des territoires ».**

* *
*

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cabinet de M. Michel Mercier, ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire :

- M. Paul de Puy Laroque, conseiller budgétaire,
- M. Pierre Simon, chef de cabinet-adjoint, conseiller parlementaire,
- Mme Véronique Gomez, conseillère parlementaire.

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

- M. Patrick Crézé, adjoint du délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, responsable du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »,
- M. Gilles Duffner, responsable du service du budget et des finances.