

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteuse générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

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

ANNEXE N° 19

**POLITIQUE DES TERRITOIRES**

*Rapporteuse spéciale : Mme Frédérique ESPAGNAC*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106 (2011-2012)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » EN 2012 .....</b>	<b>8</b>
A. UN PÉRIMÈTRE STABILISÉ .....	8
1. Une architecture interministérielle à deux programmes .....	8
2. Une cohérence interne encore incertaine .....	8
B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL : 334,07 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 340,81 MILLIONS D'EUROS EN CP .....	9
1. Des crédits en évolution contrastée par rapport à 2011 (- 4,63 % en AE et + 6,05 % en CP).....	9
2. Une programmation pluriannuelle respectée .....	11
3. Un déséquilibre entre deux programmes retraçant essentiellement des dépenses d'intervention .....	12
C. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS .....	13
1. Un recours important aux fonds de concours (30,3 millions d'euros en AE et 40,3 millions d'euros en CP) .....	13
2. Des dépenses fiscales associées au programme 112 et supérieures aux crédits de la mission (421 millions d'euros au moins...) .....	14
<b>II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA     POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ».....</b>	<b>17</b>
A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2011 .....	17
1. Un programme qui retrace les moyens de la DATAR .....	17
2. Un découpage en trois actions .....	18
3. La stabilité du dispositif de mesure de la performance en 2012 .....	19
B. LES ENJEUX FINANCIERS DU PROGRAMME EN 2012.....	20
1. Un total de 287 millions d'euros en AE et de 305 millions d'euros en CP.....	20
2. Des fonds de concours attendus à hauteur de 300 000 euros en provenance de l'Union européenne .....	22
3. Des dépenses fiscales importantes et insuffisamment évaluées .....	22
4. Les dépenses de fonctionnement et de personnel (action 4).....	22
C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2012.....	23
1. L'action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (114,6 millions d'euros en AE, 126,9 millions d'euros en CP) .....	23
a) La prime d'aménagement du territoire .....	23
b) La légère baisse de la subvention à l'AFII .....	26
c) Le financement des engagements dans le cadre des CPER.....	26
d) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER.....	27
(1) Le plan d'accompagnement du redéploiement des armées.....	27
(2) Les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises ».....	31
(3) Les contrats de site et assimilés.....	34

2. L'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires » (146,51 millions d'euros en AE, 151,86 millions d'euros en CP) .....	35
a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER.....	35
(1) Les pôles d'excellence rurale et le plan d'action en faveur des territoires ruraux .....	35
(2) Les autres politiques.....	38
b) Le financement des engagements dans le cadre des CPER.....	40
<b>III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT » .....</b>	<b>41</b>
<b>A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2011 .....</b>	<b>41</b>
1. Un programme « sui generis » .....	41
2. Un programme composé de quatre actions depuis 2009.....	42
3. Une mesure de la performance toujours insuffisante.....	43
<b>B. LES ENJEUX FINANCIERS ET LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2012 .....</b>	<b>44</b>
1. Des crédits (47 millions d'euros en AE, 36 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse .....	44
a) La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (10,7 millions d'euros en AE, 9,24 millions d'euros en CP) .....	45
b) Des moyens stables pour les investissements en Corse (28,6 millions d'euros en AE, 18,8 millions d'euros en CP) .....	48
c) L'action en faveur du marais poitevin (4,8 millions d'euros en AE, 5,1 millions d'euros en CP).....	48
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).....	49
2. Des fonds de concours supérieurs aux CP du programme, en faveur des investissements en Corse (40 millions d'euros en CP) .....	50
3. La composition du programme pourrait évoluer après 2012 .....	51
a) L'abandon du plan pour le marais poitevin .....	51
b) De nouvelles actions.....	51
c) Une action en direction du Pays basque ? .....	51
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>55</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....</b>	<b>67</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEURE SPECIALE

• **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 2012 un périmètre interministériel stable par rapport à la LFI pour 2011 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 : **334,07 millions d'euros en AE et 340,81 millions d'euros en CP**. L'Assemblée nationale a, de plus, **minoré**, à l'initiative du Gouvernement, **de 4,3 millions d'euros en AE et en CP** les crédits de la mission.

Cette mission se trouve, néanmoins, au cœur de **la politique « transversale » de l'aménagement du territoire**, laquelle doit représenter au total, en 2012, **5,35 milliards d'euros en AE et 5,37 milliards d'euros de CP**.

La mission « Politique des territoires » est placée en 2012 sous le signe de la **continuité avec les actions menées antérieurement, en dépit d'une évolution contrastée de ses crédits par rapport à 2011** (- 4,63 % en AE et + 6,05 % en CP, avant le vote de l'Assemblée nationale). Pour mémoire, la logique s'inverse cette année, puisqu'en 2011, alors qu'AE comme CP avaient subi une contraction assez forte par rapport à 2010, ce sont les CP qui étaient le plus fortement en baisse.

• Le principal **programme** de la mission est intitulé « **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 2012 s'élèvent à **287,09 millions d'euros en AE et 304,74 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 5,14 % et une hausse de 6,26 % par rapport à la LFI pour 2011**. 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, les grappes d'entreprises, les pôles d'excellence rurale... Favorable à ces mesures dans leur principe, votre rapporteure spéciale appelle cependant à **une évaluation renforcée de ces politiques**.

L'effort de **désendettement** du programme, qui concernait surtout le FNADT (80 % des crédits du PICPAT) continue de porter ses fruits pour la deuxième année consécutive puisque sa situation reste saine. Dans ce contexte, votre rapporteure spéciale attire l'attention sur la **nécessité de conserver pour les prochains exercices un équilibre dans la répartition entre les AE et les CP du programme en vue de garantir sa soutenabilité** et de ne pas reproduire les tensions observées entre 2003 et 2009.

**Trente dépenses fiscales** sont rattachées au PICPAT pour un montant total de **421 millions d'euros**, soit un montant supérieur aux crédits de la mission. Votre rapporteure spéciale s'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume. Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces **dispositifs, jugés quasi-systématiquement inefficaces** : sur les 21 mesures de la mission évaluées, 18 ont le score le plus faible (zéro). Déjà, en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* ». Notre collègue François Marc, ancien rapporteur spécial, avait à plusieurs reprises exigé que ces dépenses fassent l'objet d'une évaluation rigoureuse de leurs performances. Une remise à plat de ces mesures semble à terme inévitable, alors que la **tendance au « saupoudrage » en ce domaine est inacceptable**.

- 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 en Guadeloupe et en Martinique**. Globalement, ces actions doivent bénéficier en 2012 de **46,98 millions d'euros en AE (- 1,39 % par rapport à 2011)** et **36,06 millions d'euros en CP (+ 3,42 % par rapport à 2011)**, 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 **40 millions d'euros en CP**, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Votre rapporteure spéciale déplore que la **mesure de la performance de ce programme reste insuffisante** et juge nécessaire d'**accroître globalement l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire, au-delà même de la présente mission**, dans une démarche de **solidarité accrue entre les territoires et de recherche d'une plus grande cohérence**.

\*

\* \*

Au total, **la commission des finances a donc décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission**, en particulier suite à la **minoration de 4,3 millions d'euros** en AE et CP de ses crédits, adoptée à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement en application des plans d'économies supplémentaires annoncés par le Premier ministre les 24 août et 7 novembre 2011. Une telle contraction des moyens de la mission **risque en effet de fragiliser ses dispositifs d'intervention** et de mettre à mal la « **soutenabilité** » des engagements des actions concernées.

*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 2011**.*

*A cette date, votre rapporteure spéciale avait reçu **l'ensemble des réponses pour le programme 162 (PITE) et 57 % pour le programme 162 (PICPAT)**, ce qui représentait, au total, **81 % 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 rapporteure spéciale 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. LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » EN 2012

### 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'origine :

- d'une part, le programme 112, « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** » (PICPAT), qui retrace le budget et les politiques conduites par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), et qui est désormais piloté par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) ;

- 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 2012, **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 régionale<sup>1</sup> correspondant à des plans interministériels**, indépendantes les unes à l'égard des autres<sup>2</sup>. De plus, 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 politique<sup>3</sup>**, naturellement au carrefour de nombreuses interventions publiques, **excèdent**

---

<sup>1</sup> L'élaboration du programme est elle-même déconcentrée, à l'initiative des préfets de région.

<sup>2</sup> 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 ».

<sup>3</sup> Le document de politique transversale (DPT) annexé au PLF définit le PICPAT comme le « programme chef de file de la politique transversale d'aménagement du territoire ».

**de loin son périmètre.** Chaque année, en effet, 4 à 5 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire – **5,35 milliards d'euros d'AE dans le présent PLF pour 2012** – soit **plus de dix fois les crédits de la mission.** Cette dernière ne regroupe ainsi que 6,5 % de l'ensemble des moyens financiers de la politique nationale d'aménagement du territoire.

### **Les crédits consacrés à l'aménagement du territoire en 2012**

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 **5,35 milliards d'euros en AE** et **5,37 milliards d'euros de CP** les crédits qui bénéficieront, en 2012, à l'aménagement du territoire.

Cet effort, au total, est porté par tout ou partie des actions de **34 programmes, relevant de 16 missions.** Les deux programmes de la mission « Politique des territoires » ne représentent en 2012 que 6,5 % de la totalité de ces crédits récapitulés dans le DPT (5,7 % 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 1,14 milliard d'euros en CP), et 123, « **Conditions de vie outre-mer** » (pour 474 millions d'euros en CP) ;

- 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 1,2 milliard d'euros en CP) ;

- enfin, dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le programme 119, « **Concours financiers aux communes et groupements de communes** » (pour 631 millions d'euros en CP).

*Source : document de politique transversale « aménagement du territoire », annexé au présent PLF*

## **B. UNE « PETITE » MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL : 334,07 MILLIONS D'EUROS EN AE ET 340,81 MILLIONS D'EUROS EN CP**

### **1. Des crédits en évolution contrastée par rapport à 2011 (- 4,63 % en AE et + 6,05 % en CP)**

Au titre de la mission « Politique des territoires », le présent PLF prévoit des crédits à hauteur de **334,07 millions d'euros en AE** et **340,81 millions d'euros en CP**, soit moins de **0,1 % du total des crédits demandés pour l'ensemble du budget général** en 2012

(381,198 milliards d'euros en AE et 376,626 milliards d'euros en CP d'après l'article 32 du présent PLF). Il convient également de noter que les **136 ETPT** retracés par cette mission correspondent à **0,007 % du plafond d'emplois de l'Etat** fixé pour 2012 (1 935 321 ETPT selon l'article 36 du PLF pour 2012).

Ce faisant, la mission « Politique des territoires », constituera en 2012, comme en 2011, 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 à être aussi faiblement dotée en crédits (478 millions d'euros en AE mais seulement 178 millions d'euros en 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 2011** (350,28 millions d'euros en AE et 321,65 millions d'euros en CP), les moyens demandés pour la mission par le présent PLF sont en **baisse de 4,63 % pour les AE et en hausse de 6,05 % pour les CP**.

La **contraction observée en AE** résulte de la réduction de certains engagements au sein du PICPAT, mais **sans que les politiques conduites auparavant s'en trouvent affaiblies**, d'après les informations recueillies par votre rapporteure spéciale lors de l'audition de représentants de la DATAR, responsable du programme 112. Il faut en effet observer qu'en 2011, des AE avaient été spécifiquement ouvertes pour **financer la deuxième génération des pôles d'excellence rurale (PER), à hauteur de 40 millions d'euros, ainsi que différentes mesures nouvelles, pour 15,2 millions d'euros**. La fin de ces besoins spécifiques explique la **baisse de 15 millions d'euros en AE sur le PICPAT en 2012**. A eux seuls, les PER représentent les deux-tiers de cette réduction des besoins en AE.

La **hausse des CP en 2012** résulte d'un **ajustement aux besoins de couverture nécessaire en paiement** (en particulier pour les PER) suite à la réduction assez forte des CP en 2011 (- 14 % pour le PICPAT et - 13,4 % à l'échelle de la mission). En 2012, comme en 2011 et 2010, le processus d'assainissement auquel a été soumis le PICPAT devrait porter ses fruits : **la dette exigible sur le FNADT, nulle depuis deux ans, ne devrait pas se reconstituer l'année prochaine**.

### Evolution des crédits de la mission « Politique des territoires » entre 2011 et 2012

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	LFI 2011	PLF 2012	Variation	LFI 2011	PLF 2012	Variation
112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (PICPAT)	302,64	287,09	- 5,14 %	286,78	304,74	+ 6,26 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	47,64	46,98	- 1,39 %	34,87	36,06	+ 3,42 %
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>350,28</b>	<b>334,07</b>	<b>- 4,63 %</b>	<b>321,65</b>	<b>340,81</b>	<b>+ 6,05 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2012, avant son examen par l'Assemblée nationale

## 2. Une programmation pluriannuelle respectée

Par rapport à la loi de programmation des finances publiques pour les années **2011-2014**, le présent projet de loi de finances témoigne, s'agissant de la mission « Politiques des territoires », d'un véritable effort, accentué par les modifications introduites par l'Assemblée nationale. L'écart qui demeurait ne révélait qu'un léger excédent des crédits inscrits au PLF, de 4 millions d'euros en AE et de 810 000 euros en CP : il n'est plus que d'un million en AE après le vote de nos collègues députés. Le tableau suivant permet de comparer les écarts à l'égard des deux programmations pluriannuelles, qui ont eu pour particularité de se chevaucher sur l'exercice 2011, la seconde ayant toutefois procédé à l'abrogation de la première.

### La programmation pluriannuelle des crédits de la mission

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	380,00	350,00	300,00		
			340,00	<b>330,00</b>	300,00
Crédits de paiement	370,00	380,00	360,00		
			320,00	<b>340,00</b>	310,00
Pour mémoire AE			350,28	<b>334,07</b>	
LFI 2011 et PLF 2012 CP			321,65	<b>340,81</b>	

NB : ce tableau rapproche les deux programmations pluriannuelles auxquelles ont été successivement soumis les crédits de la mission et qui se sont chevauchées en 2011.

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 la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

### 3. Un déséquilibre entre deux programmes retraçant essentiellement des dépenses d'intervention

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).

#### Part des programmes dans la mission « Politique des territoires » en 2012

(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)	287 090 995	85,94 %	304 743 079	89,42 %	136	100,00 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	46 981 478	14,06 %	36 064 339	10,58 %	-	0,00 %
<b>Totaux pour la mission</b>	<b>334 072 473</b>	<b>100,00%</b>	<b>340 807 418</b>	<b>100,00 %</b>	<b>136</b>	<b>100,00 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2012, 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 **plus de 90 % des AE**.

Ventilation par titre des AE de la mission « Politique des territoires » pour 2012

(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)	10 480 069	17 300 000	-	259 310 926	287 090 995
	3,65 %	6,03 %	0 %	90,32 %	85,94 %
162 Interventions territoriales de l'Etat (PITE)	-	2 338 400	20 000	44 623 078	46 981 478
	0 %	4,98 %	0,04 %	94,98 %	14,06 %
<b>Totaux pour la mission</b>	10 480 069	19 638 400	20 000	303 934 004	334 072 473
	3,14 %	5,88 %	0,006 %	90,98 %	100 %

Source : projet de loi de finances pour 2012, avant son examen par l'Assemblée nationale

**C. UN NIVEAU ÉLEVÉ DE FONDS DE CONCOURS ET DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS**

**1. Un recours important aux fonds de concours (30,3 millions d'euros en AE et 40,3 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 **30,3 millions d'euros en AE et 40,3 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 2012 en faveur  
de la mission « Politique des territoires »**

(en euros)

Programmes	FC en AE	FC en CP
112 <b>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</b> <i>Action 4 « Instruments de pilotage et d'étude »</i>	300 000	300 000
162 <b>Interventions territoriales de l'Etat (PITE)</b> <i>Action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse »</i>	30 000 000	40 000 000
<b>Totaux pour la mission</b>	30 300 000	40 300 000

Source : projet de loi de finances pour 2012, avant son examen par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur spécial **s'interroge sur ce procédé de débudgétisation**. Il conduit en effet à recourir à un financement en-dehors du budget de l'Etat, ce qui **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances. Ce procédé a, de plus, pris une **ampleur beaucoup trop importante pour ce qui concerne le PITE**, puisque les fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et qui lui sont destinés sont du même ordre que le budget du programme lui-même (47 millions d'euros en AE et 36,1 millions d'euros en CP).

**2. Des dépenses fiscales associées au programme 112 et supérieures aux crédits de la mission (421 millions d'euros au moins...)**

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 **421 millions d'euros**, soit un montant supérieur aux crédits de la mission.

Ces dépenses, qui résultent de dispositions dérogatoires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales, sont, par leur nature même, difficiles à évaluer. Sur ces 421 millions d'euros, **397 millions concernent des impôts d'Etat** (vingt mesures) et **24 millions des impôts locaux** (dix mesures, prises en charges par l'Etat).

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 205 millions d'euros attendue pour 2012) ;

- le crédit d'impôt pour investissement en Corse (dépense de 35 millions d'euros estimée en 2012).

La deuxième dépense fiscale en volume correspond à l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 1995 et le 31 décembre 2010 dans les différentes zones prioritaires d'aménagement du territoire (dépense de 110 millions d'euros prévue en 2012).

**Le coût de 421 millions d'euros n'est cependant qu'un simple ordre de grandeur, et ne représente qu'un montant minimal.**

En effet, l'analyse détaillée reste incomplète dans la mesure où le **coût de plusieurs dépenses fiscales n'est pas renseigné** dans le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF : pas moins de 16 mesures ne sont pas chiffrées ou sont estimées à moins de 0,5 million d'euros. Votre rapporteure spéciale s'interroge sur la pertinence d'une telle **tendance au « saupoudrage »** et sur les effets qui peuvent en être attendus.

Plus globalement, elle s'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume**.

Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces **dispositifs, jugés quasi-systématiquement inefficaces : sur vingt-et-une mesures évaluées, dix-huit ont le score le plus faible (zéro)**.

Il convient d'observer qu'en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait, déjà, évoqué des dispositifs à « *l'efficacité incertaine* »<sup>1</sup>.

Avant cela, et s'agissant du cas particulier des zones de revitalisation rurale (ZRR), le rapport interministériel sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR, avait mis en évidence, en novembre 2009, que le zonage résultant des critères en vigueur ne prenait pas en compte certains territoires en difficulté et qu'il retenait, à l'inverse, certains territoires qui ne rencontrent pas de réelles difficultés<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *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 ».*

<sup>2</sup> *Cette évaluation du dispositif des ZRR était prévue par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, mais n'a abouti qu'en novembre 2009. Le rapport qui en est issu affirmait aussi 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 ».*

La première des propositions de ce rapport interministériel consistait à recommander l'**adaptation du système d'information fiscal** afin de connaître et de suivre régulièrement le coût des différents dispositifs, le profil des établissements bénéficiaires et la territorialisation des aides.

En dépit de l'existence du rapport Guillaume de 2011, la mise **en place de telles données fait toujours défaut**, alors qu'elles constituent un préalable nécessaire à une évaluation régulière, rendue d'autant plus nécessaire que ces mesures ont un coût considérable.

Notre collègue François Marc, ancien rapporteur spécial, avait, à plusieurs reprises, exigé que ces mesures fassent l'objet d'une **évaluation rigoureuse et systématique de leurs performances** : cette demande ne saurait être que réitérée à l'occasion de l'examen du présent PLF.

A nouveau interrogée sur ce point, la DATAR a, une fois de plus, fait valoir qu'elle n'a **pas la maîtrise de la plupart des dépenses fiscales rattachées au programme 112**, que le lien avec l'aménagement du territoire n'est, pour la majorité des dépenses, pas immédiatement évident et que, dans de telles conditions, elle n'est pas en mesure de commenter leur évolution. Elle a rappelé que **l'inscription au PAP de ces dépenses fiscales relève directement de la direction du budget** et que l'amélioration de l'évaluation de ces mesures fait partie des **objectifs transversaux poursuivis par le Gouvernement** dans le cadre de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014.

En outre, à la lumière des conclusions du rapport Guillaume, il semblerait qu'une **remise à plat de ces dépenses soit, à terme, inévitable**, alors que **le « saupoudrage » en ce domaine n'est en aucun cas satisfaisant**.

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

### A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2011

#### 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'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire**.

La **responsabilité administrative** du programme est confiée au **délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires**, actuellement Emmanuel Berthier, qui a remplacé Pierre Dartout le 8 décembre 2010<sup>1</sup>.

Conformément à son intitulé<sup>2</sup>, ce programme représente seulement **une part des crédits contribuant à la politique de l'aménagement du territoire**, enjeu « transversal » pour 34 programmes relevant de 16 missions du budget général d'après le DPT annexé au présent PLF (cf. *supra*, I). **Pour 2012, la contribution du PICPAT représente 5,7 %** de l'effort global prévu en la matière (5,35 milliards d'euros en AE), la mission « Politique des territoires » dans son ensemble en concentrant 6,5 %.

Toutefois, le programme 112 s'inscrit bien au cœur même de la politique d'aménagement du territoire, puisqu'il retrace les **moyens mis à la disposition de la DATAR**, qui avait pris temporairement le nom de Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de 2006 à 2010.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteure spéciale a auditionné, le 2 novembre 2011, des représentants de la DATAR. Leurs noms et fonctions figurent en annexe du présent rapport.

<sup>2</sup> 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.

### **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.

A l'occasion 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 s'est trouvée rattachée, dans l'organisation gouvernementale, au **ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire**.

Et depuis la fin de l'année 2010, la DATAR est **mise à disposition du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire**.

Votre rapporteure spéciale dénonce cette instabilité qui **fragilise notre ambition en matière d'aménagement du territoire** et laisse à penser qu'il ne s'agirait plus que d'une **politique subsidiaire et marginalisée**.

*Source : commission des finances*

## **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 2012, 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 (FNADT<sup>1</sup>) 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. La stabilité du dispositif de mesure de la performance en 2012**

La performance du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sera mesurée en 2012 par **trois objectifs et huit indicateurs** au total.

Le dispositif arrêté par le PAP 2012 est totalement **similaire à celui mis en œuvre en 2011**.

Celui-ci était déjà identique à celui de 2010, à une exception près. L'indicateur « **taux d'emplois directs créés dans les contrats de**

---

<sup>1</sup> 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.

**redynamisation des sites de défense** » s'est substitué 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 rapporteure spéciale 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 2012**

### **1. Un total de 287 millions d'euros en AE et de 305 millions d'euros en CP**

Le présent PLF dote le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de **287 millions d'euros en AE** et de près de **305 millions d'euros en CP**, soit une **baisse de 5,14 % des AE et une hausse de 6,26 % des CP** par rapport à la LFI pour 2011 (302,64 millions d'euros en AE et 286,78 millions d'euros en CP). Cette répartition des crédits, dans laquelle les CP excèdent de peu les AE, confirme la fin du **processus d'assainissement auquel a été soumis le programme**, avec succès, au cours des dernières années.

### Les crédits du PICPAT pour 2012

(en euros)

Actions	AE	CP	Part des AE du programme	Part des CP du programme
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	114 600 000	126 900 000	39,92 %	41,64 %
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	146 510 926	151 863 010	51,03 %	49,83 %
4 (sic) « Instruments de pilotage et d'étude »	25 980 069	25 980 069	9,05 %	8,53 %
<b>Totaux</b>	<b>287 090 995</b>	<b>304 743 079</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2012, avant son examen par l'Assemblée nationale

Il convient ici de rappeler que **les cinq 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). Les LFI pour 2010 et 2011 ont confirmé cette évolution en faveur d'une juste couverture en paiement des engagements précédents, mais avec des niveaux d'AE supérieurs aux CP.

**Cette stratégie de réglage fin a porté ses fruits** : la dette exigible du FNADT a ainsi été fortement réduite en 2009 puis en 2010. Nulle depuis lors, l'année 2012 devrait être le troisième exercice satisfaisant cette exigence, comme l'ont fait valoir les représentants de la DATAR lors de leur audition par votre rapporteure spéciale.

**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 rapporteure spéciale observe que les prévisions d'engagements sur le PICPAT restent importantes. Aussi elle 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 300 000 euros en provenance de l'Union européenne**

Le présent PLF prévoit, au bénéfice du programme 112, l'affectation de **300 000 euros de fonds de concours**, en AE comme en CP, soit l'équivalent de 0,1 % des crédits demandés pour le programme en 2012. 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 et insuffisamment évaluées**

Votre rapporteure spéciale renvoie ici au développement qu'elle a consacré aux **dépenses fiscales dans le chapitre consacré à la mission**.

## **4. Les dépenses de fonctionnement et de personnel (action 4)**

Les dépenses de personnel (titre 2) retracées 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 2012 représente **136 ETPT**, contre 146 en 2011, 148 en 2010 et 160 en 2009, soit 0,007 % du plafond d'emplois de l'Etat fixé pour 2012 (1 935 321 ETPT selon l'article 36 du présent PLF).

Les dépenses afférentes s'élèvent ainsi, dans le présent PLF, à **10,48 millions d'euros** (charges sociales incluses), contre 10,27 millions d'euros en 2011, 10 millions d'euros en 2010 et 11,6 millions d'euros en 2009.

L'ensemble des **crédits de fonctionnement de la DATAR** retracés dans l'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme (dont les dépenses de personnel) s'élèveront, en 2012, à **20,38 millions d'euros en AE comme en CP** (contre 20,1 millions d'euros en 2011 et 24,7 millions d'euros en 2010). Hors dépenses de personnel, ces crédits se rapportent (en AE et CP) :

- au **fonctionnement courant**, pour **4,5 millions d'euros**, dont 1,62 million d'euros au titre du loyer budgétaire de l'immeuble domanial occupé par la DATAR ;

- aux dépenses d'**études et évaluation**, pour **3,55 millions d'euros** ;

- aux dépenses de **communication** du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire pour ce qui concerne son action en matière d'aménagement du territoire. Il y a deux ans 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 **1,85 million d'euros** est prévue pour cette ligne en 2011.

L'action 4 est, en outre, dotée de crédits d'intervention à hauteur de **5,6 millions d'euros** en 2012, ce qui porte le total de l'action à **25,98 millions d'euros en AE et CP**. Ces dépenses d'intervention sont des transferts à des organismes payeurs pour assurer la contrepartie de l'assistance technique des programmes européens.

### ***C. LES ORIENTATIONS DU PROGRAMME EN 2012***

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 2012, dans le cadre de ses **actions 1 et 2<sup>1</sup>**. A cet égard, le présent PLF s'inscrit dans une pleine **continuité avec les orientations suivies en 2011**.

#### **1. L'action 1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires » (114,6 millions d'euros en AE, 126,9 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 2012 à hauteur de **38,2 millions d'euros en AE** et **32,6 millions d'euros en CP**, soit un niveau de crédits quasiment identique à celui fixé en LFI pour 2011 (38,2 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP).

D'après le PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent PLF, la dotation en AE précitée correspond à la programmation de la tenue de cinq à six commissions interministérielles d'aide à la localisation d'activité (CIALA), et doit permettre de primer **environ 54 dossiers pour un coût moyen unitaire de 0,74 million d'euros**.

---

<sup>1</sup> L'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » du programme a été présentée ci-avant.

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**, depuis le 29 juillet 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**, sur lequel la Cour des comptes a émis des réserves. Elle prend la forme d'une **subvention d'investissement**, accordée par le ministre chargé de l'aménagement du territoire, après consultation de la 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 s'est traduite en mars 2007 en France par l'adoption 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. Ces aides 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 CIACT 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.

**En 2010, 40,5 millions d'euros** de PAT ont été attribués, pour **11 415 emplois aidés**, dont 3 046 créations et 8 369 maintiens ou reprises. Ce doublement résulte notamment de la crise économique qui a provoqué d'importantes restructurations.

**Pour le seul premier semestre 2011**, plus soutenu encore que le premier semestre 2010, **20,3 millions d'euros** de PAT ont été attribués, pour **14 854 emplois aidés**, dont 1 890 créations et 12 964 maintiens ou reprises.

*Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire*

*b) La légère baisse de la subvention à 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 programme<sup>1</sup>, à hauteur de **7 millions d'euros** en AE comme en CP, **montant en légère baisse par rapport à la subvention prévue en LFI pour 2011 et 2010** (respectivement 7,4 et 7,8 millions d'euros).

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 14,88 millions d'euros en 2012, soit là aussi une légère baisse par rapport aux LFI pour 2011 et 2010 (qui fixaient la subvention à l'AFII en provenance du programme 134 à 15,3 et 16,2 millions d'euros).

*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 :

- **37,1 millions d'euros en AE** (contre 36,1 millions d'euros en 2011), destinés aux opérations prévues pour la sixième année des contrats de projets de la période 2007-2013 ;

- **42,7 millions d'euros en CP** (contre 46,5 millions d'euros en 2011), dont 5,57 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %) et 37,13 millions d'euros pour couvrir des engagements pris les années antérieures.

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 de ces contrats.

---

<sup>1</sup> 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, alors rapporteur général.

### L'état d'exécution des contrats Etat-régions (2007-2013)

Les **contrats de projets** Etat-régions de la période **2007-2013** 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 **12 milliards d'euros pour les 26 contrats régionaux** (le reste se distribuant entre les contrats de massifs, pour 201 millions d'euros, et les contrats de fleuves, pour 531 millions d'euros). L'engagement total des régions s'élève à 15,41 milliards d'euros (contrats régionaux et interrégionaux confondus) et celui des départements à près d'un million d'euros.

Le **taux d'avancement des crédits** avait 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**. Le taux de 51 % est ainsi inférieur à l'objectif théorique de 57,1 % pour quatre années d'exécution.

**Pour l'année en cours**, les premières estimations transmises permettent d'évaluer le futur **taux d'avancement au 31 décembre 2011 à environ 62%** (soit une annuité de la cinquième année d'exécution de seulement 11 %), soit un **taux inférieur à l'objectif théorique de 71,4 %** représentant trois années d'exécution.

Au cours des deux prochaines années, les CPER devraient continuer à être **affectés par la conjoncture économique et par les mesures de rigueur budgétaire** qui ont présidé à l'élaboration de la programmation triennale 2011-2013.

*Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire*

#### d) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER

Les crédits demandés pour 2012 au titre des **engagements du Gouvernement, hors CPER, PAT et opérateurs**, se rapportant à l'action 1 du PICPAT, représentent **31,2 millions d'euros en AE** et **43,5 millions d'euros en CP** (contre 24 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP en 2011).

Ces crédits sont principalement destinés au financement de trois politiques : **les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises »**, **les contrats de site** et, surtout, l'exécution du **plan d'accompagnement du redéploiement des armées**, qui est à nouveau financé en 2012 (son exécution en 2011 n'avait reposé que sur des reports de crédits<sup>1</sup>).

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

Il est prévu 15 millions d'euros en AE et 21,3 millions d'euros en CP en 2012 pour le **plan d'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires** dans le cadre du redéploiement des armées.

<sup>1</sup> Seule une partie des crédits ouverts en 2010 avaient été consommés au cours de l'année. 30 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP ont pu être reportés sur 2011.

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.

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 **62,35 millions d'euros en AE et 40,38 millions d'euros en CP** pour 2012, par le biais de l'action 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 et le tableau ci-après.

### **L'accompagnement territorial des restructurations de la défense**

Présenté en juillet 2008, le plan de redéploiement des bases militaires implique la **suppression de 83 sites ou unités militaires** (sur un total de 471) **de 2009 à 2015** sur l'ensemble du territoire. Il concerne 69 villes 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** doit ainsi consacrer **320 millions d'euros** sur la période 2009-2015 à des 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), par **deux types de contrat** :

- 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, trois en 2010 et quatre en 2011, tandis que trois PLR ont été signés en 2010 et six en 2011. Ces **21 contrats** sont dotés au total de **130 millions d'euros**.

En **2011**, le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations militaires devrait bénéficier d'une enveloppe de **49 millions d'euros en AE**, répartie entre 36 millions d'euros pour le FRED et 13 millions d'euros pour le FNADT. **Pour 2012, le niveau d'engagement est estimé à 85 millions d'euros** au total, dont 55 millions d'euros pour le FRED et 30 millions d'euros pour le FNADT.

*Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire*

**Bilan des contrats signés avec les territoires des restructurations militaires**

*(en millions d'euros)*

Site	Type de contrat	Date de signature	Dotation
Givet (08)	CRSD	10 février 2009	5,00
Arras (62)	CRSD	2 avril 2009	6,26
Barcelonnette (04)	CRSD	7 mai 2009	3,00
Sourduin (77)	CRSD	26 mai 2009	10,00
Briançon (05)	CRSD	2 juillet 2009	3,00
Château-Chinon (58)	PLR Nièvre	5 février 2010	3,00
Langres (52)	CRSD	8 février 2010	2,11
Compiègne (60)	PLR Oise	1 <sup>er</sup> juillet 2010	2,57
Châteauroux-Déols (36)	CRSD	6 juillet 2010	10,00
Metz (57)	CRSD	8 juillet 2010	32,00
Toulouse (31)	PLR Haute Garonne	22 septembre 2010	1,91
La Courtine (23)	PLR Creuse	14 janvier 2011	1,62
Dax (40)	PLR Landes	27 janvier 2011	1,00
Bitche (57)	PLR Moselle	31 janvier 2011	3,00
Cambrai (59)	CRSD	9 février 2011	11,77
Joigny (89)	CRSD	11 février 2011	4,14
Nîmes (30)	PLR Gard	6 avril 2011	4,45
Limoges (87)	CRSD	28 avril 2011	6,00
Cherbourg (50)	PLR Manche	17 juin 2011	3,00
Valenciennes (59)	PLR Nord	8 juillet 2011	3,00
Commercy (55)	CRSD	18 juillet 2011	11,96
<b>TOTAL</b>			<b>128,79</b>

Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire



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

Après une première phase triennale (2006-2008), **la politique des pôles de compétitivité a été reconduite pour la période 2009-2011, que le CIADT du 11 mai 2011 a décidé de prolonger jusqu'en 2012.** En conséquence, le présent PLF renouvelle l'enveloppe réservée à ce titre sur le FNADT<sup>1</sup> à hauteur de **7,5 millions d'euros en AE et en CP.** Comme en LFI pour 2010 et 2011, 2,5 millions d'euros sont prévus pour l'animation des pôles et 5 millions d'euros pour le soutien aux investissements.

### 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. 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 DATAR et la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi assurent le secrétariat.

A la suite du CIADT 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.

• *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.**

<sup>1</sup> 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 ».

• *La nouvelle période de mise en œuvre du dispositif (2009-2012)*

A la suite d'une **évaluation positive** par un cabinet de consultants 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 » en 2010.

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 écotecnologies**.

Sur les **dix-neuf 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.

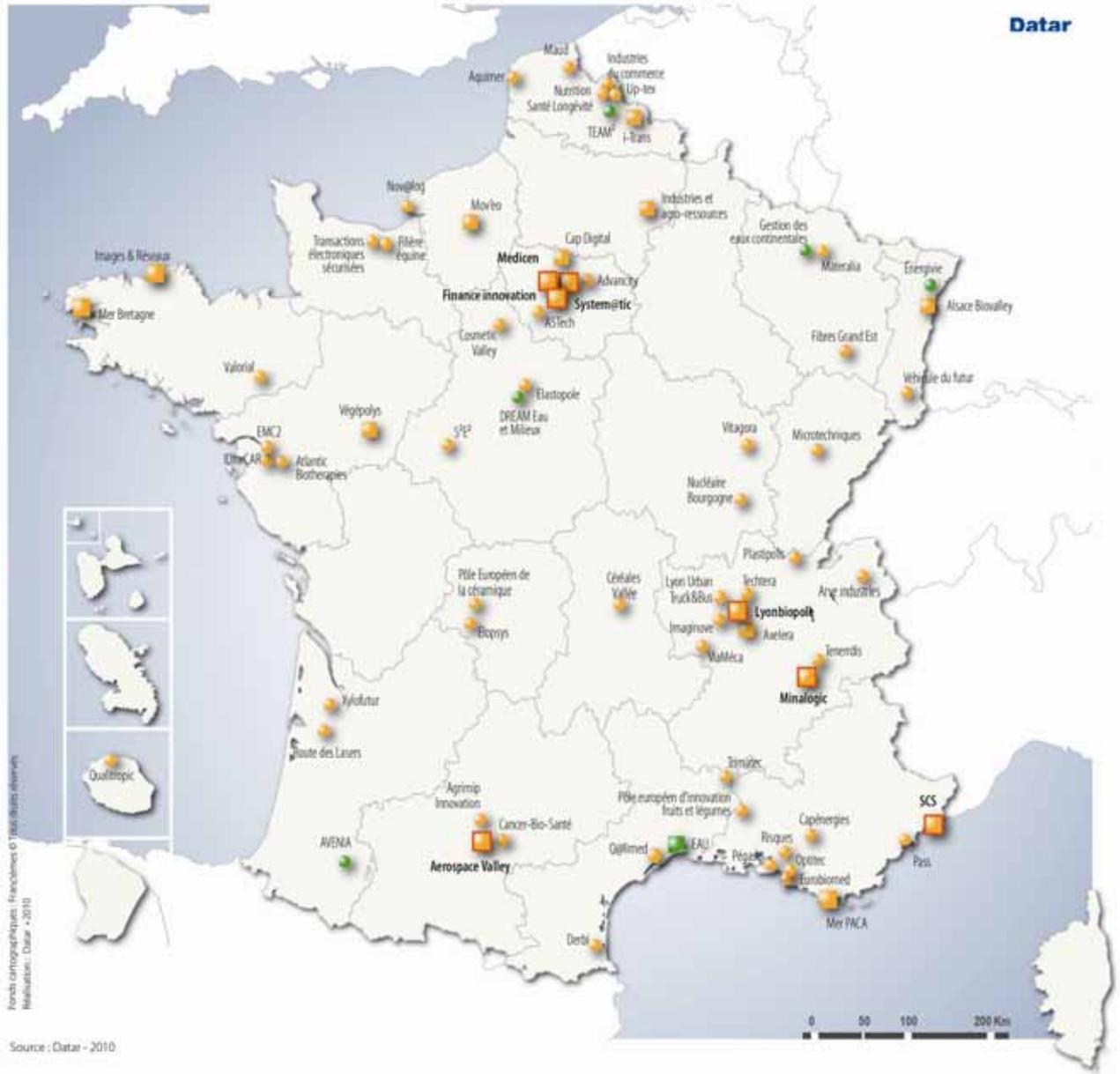
Il a également été décidé d'étendre le territoire du pôle Valorial (Bretagne) aux régions Pays-de la-Loire et Basse-Normandie, ainsi que celui du pôle Optitec (Provence-Alpes-Côte d'Azur) à la région Languedoc-Roussillon.

Il faut relever qu'il sera procédé **en 2012 à une grande évaluation de l'ensemble des pôles**, dans le contexte de la fin de la seconde période de mise en œuvre du dispositif.

*Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire*

# 71 Pôles de compétitivité

2010



Fronts cartographiques - Frontières © Tous droits réservés  
Médiation : Datar - 2010

Source : Datar - 2010

### Pôles de compétitivité

-  mondial
  -  à vocation mondiale
  -  national
  -  à vocation mondiale
  -  national
- Dans le domaine des écotecnologies



Source : DATAR

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, et tirant parti de l'expérience de ces derniers, le PICPAT soutiendra, pour la troisième année consécutive en 2012, 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 **4,6 millions d'euros en AE et de 6,7 millions d'euros en CP** (contre 8,7 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP en 2011).

**Votre rapporteure spéciale approuve l'orientation de ce dispositif récent**, notamment en ce qu'il permet le soutien de territoires ruraux souvent fragiles. Elle constate qu'un **premier appel à projets** a permis de sélectionner **42 grappes d'entreprises au cours du premier semestre 2010** et que **84 nouvelles grappes** sont désormais soutenues à l'issue du **second appel à projet organisé au début de l'année 2011**.

**Toutefois, elle met en garde contre le risque de « saupoudrage »** inhérent à ce type de mesures. Le développement de partenariats entre des grappes et des pôles de compétitivité doit permettre de réduire ce risque.

### (3) Les contrats de site et assimilés

Le présent PLF prévoit de consacrer 4,1 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP au dispositif des « **contrats de site** » et assimilés (contre 7,7 millions d'euros en AE et 11,1 millions d'euros en CP en 2011). Pour mémoire, **34 contrats de site** au sens strict<sup>1</sup> ont été établis depuis 2003 mais ils ne nécessitent plus d'engagements en 2012. A ces contrats de site proprement dit, il convient d'ajouter la convention régionale « mutations économiques » adoptée en faveur de la **Lorraine** et le « contrat de redynamisation » en faveur des **Ardennes** ainsi que le contrat territorial de développement économique et de l'emploi de **Châtellerauld**. Seuls ces deux derniers contrats devraient faire l'objet de financements en 2012.

---

<sup>1</sup> 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.

## **2. L'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires » (146,51 millions d'euros en AE, 151,86 millions d'euros en CP)**

### *a) Le financement des engagements du Gouvernement hors CPER*

Les crédits demandés pour 2012 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 **60,7 millions d'euros en AE** et **52,2 millions d'euros en CP** (contre 86 millions d'euros en AE et 42 millions d'euros en CP en 2011).

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 2012. Il sont également destinés à financer 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 tenues 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 **30 millions d'euros en AE** et **25 millions d'euros en CP** (contre 40 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP en 2011).

La dotation en AE doit **permettre d'assurer au plus juste la poursuite de la phase 2010-2013 des PER**, tandis que la dotation en CP est destinée à **couvrir les engagements pris sur le FNADT** au titre du dispositif.

Ces moyens devraient, de plus, 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.

Votre rapporteure spéciale se félicite qu'**une évaluation des PER** ait été conduite en 2011 par un cabinet de consultants<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il convient de noter que notre collègue Rémy Pointereau, alors 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).

### Les pôles d'excellence rurale

Pendant du dispositif des pôles de compétitivité, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) repose sur des 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...) ; et l'innovation (technologique, institutionnelle ou organisationnelle). Pour être éligibles au « label » PER, les projets ont dû réunir des maîtres d'ouvrage publics et des maîtres d'ouvrage privés. Afin qu'il présente un enjeu significatif, chaque projet doit représenter au moins 300 000 euros d'investissement. Il peut être aidé, au maximum, à hauteur de 33 % par l'Etat (50 % dans les ZRR), aide plafonnée à un million d'euros par projet.

Les premiers 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 **114 projets, le 7 juillet 2010**, puis **149 projets, en avril 2011, portant à 263 le nombre de PER de deuxième génération**.

La sélectivité a donc été accrue puisque 379 projets avaient été retenus en 2006, soit une diminution de 30 % par rapport à la première génération. Ces dossiers se répartissent sur une grande partie du territoire.

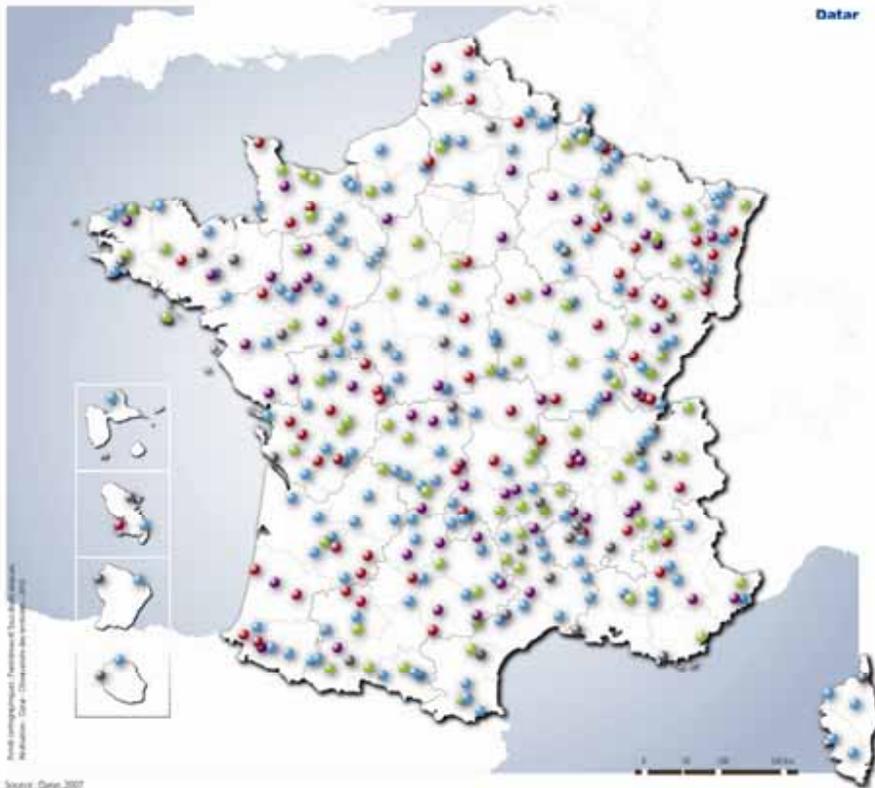
Le **développement économique** devrait se traduire par la mise en place de 53 projets d'artisanat, 44 projets de développement des filières agricoles locales et 18 projets de circuits courts, 24 projets bois et énergie et 26 pépinières d'entreprises.

Et les **projets de services** qui seront mis en place grâce à ces PER se répartissent ainsi : 39 maisons de santé et 22 projets de santé ; 30 projets pour les seniors, 37 pour la petite enfance et la jeunesse, et 17 pour le handicap et la dépendance ; 25 pour la mobilité et les transports ; 22 projets de logement ; 50 projets de service au public, 19 d'espaces multiservices, 34 de technologies de l'information, 21 d'espaces numériques.

L'**aide moyenne** des aides de l'Etat et de l'Union européenne a été **revue à la hausse** avec un montant de **890 000 euros par PER pour la deuxième génération**, au lieu de **620 000 euros pour la première**. Les montants affectés au **financement des 263 PER** de la deuxième génération devraient ainsi s'élever globalement à **235 millions d'euros**.

*Source : ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire*

### 379 Pôles d'Excellence Rurale - 1<sup>ère</sup> génération



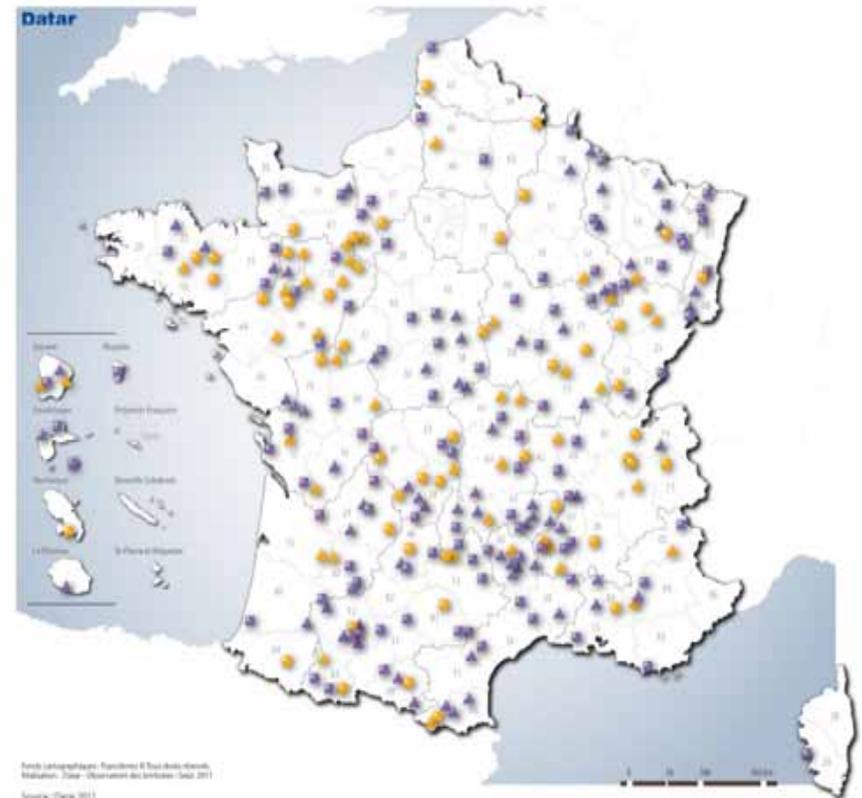
#### Pôles d'excellence rurale par type

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



Source : DATAR

### 263 Pôles d'Excellence Rurale - 2<sup>ème</sup> génération



#### Enjeux des dossiers \*

■ Croissance de la capacité économique : 172 PER

■ Réponse aux besoins de la population dans le domaine des services au public : 91 PER

○ 114 PER sélectionnés lors de la 1ère vague

○ 149 PER sélectionnés lors de la 2ème vague

\* Localisation des dossiers au siège de la structure porteur



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 millions d'euros en AE et 8,3 millions d'euros en CP** pour financer ce dispositif (contre 15,2 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP en 2011), dont **10 millions d'euros pour les maisons de santé pluridisciplinaires**, ainsi que **5 millions d'euros pour améliorer l'accès aux services publics essentiels à la population**.

L'objectif est de financer **250 maisons de santé pluridisciplinaires** d'ici 2013. Il est en voie d'être atteint puisque 193 fonctionnaient en juin 2011<sup>1</sup> et que 38 devaient démarrer d'ici la fin de l'année, portant potentiellement à **231 le nombre de structures ouvertes en 2011**.

(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 (6 millions d'euros en AE et 13,77 millions d'euros en CP), ainsi que celles qui seront décidées et programmées en 2012 (7 millions d'euros en AE et 2,43 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 2012 de **13 millions d'euros en AE et 16,2 millions d'euros en CP**. Parmi les opérations déjà décidées le rétablissement du caractère maritime du **Mont-Saint-Michel** (projet lancé en 1999, pour un achèvement prévu en 2015) représentera 5 millions d'euros en AE en 2012.

Par ailleurs, un montant de **1,5 million d'euro** est destiné au développement de la **téléphonie mobile** et de la **technologie numérique**, notamment par le financement de schémas directeurs d'aménagement numérique du territoire.

---

<sup>1</sup> Elles sont réellement pluridisciplinaires puisqu'elles comportent 3,2 médecins pour 8,3 paramédicaux et pharmaciens. Et votre rapporteure spéciale souligne que 82 % d'entre elles sont situées en zone rurale.

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

### • *La téléphonie mobile*

En ce qui concerne la **téléphonie mobile**, au 30 juin 2011, sur les 2 964 communes privées initialement de toute couverture et identifiées en 2003, 2 914 communes (98 %) étaient 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 de 35 millions d'euros.

L'ensemble du programme représente un coût global estimé à **600 millions d'euros**, principalement couvert par les opérateurs. Suite à un recensement effectué en 2008, 364 nouvelles communes ont été reconnues comme zones blanches et intégrées au programme. Les partenaires du programme se sont engagés à achever ce volet complémentaire fin 2011. Mais au 30 juin 2011, seules 98 communes étaient couvertes.

### • *L'accès à Internet haut débit*

S'agissant de la **couverture du territoire en technologies numériques**, selon l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), à la fin du premier trimestre 2011, **99,5 % de la population française est éligible au haut débit** grâce à des technologies terrestres, filaires, satellitaires ou hertziennes. **21,8 millions d'abonnements à Internet**, dont **520 000 en très haut débit**, étaient dénombrés à la même date.

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.

Le fonds pour la société numérique (FSN) doit ainsi conduire à un soutien aux collectivités, en vue de permettre le déploiement de solutions pour certaines parties du territoire privées de haut débit ainsi que pour l'extension de la fibre optique à l'abonné (appelées « réseaux FTTH », pour *Fiber to the home*). A cet égard, l'expérience « *Pau Broadband Country* » (PBC), menée depuis 2003 par la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées, peut être citée en exemple.

### • *La télévision numérique terrestre (TNT)*

Enfin, selon le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), **93% 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.

Le basculement de la totalité des régions françaises a été fixé au 30 novembre 2011.

*Source : commission des finances d'après des informations transmises par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité 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 :

- **85,81 millions d'euros en AE**, destinés aux opérations des **contrats de projets** couvrant la période 2007-2013, notamment la **modernisation des équipements des collectivités** (pour 30 millions d'euros), le **développement numérique** des territoires (pour 7 millions d'euros), le **développement des services aux populations en zone rurale** (pour 16 millions d'euros), le **développement des agglomérations et des métropoles** (pour 13 millions d'euros) et l'**aménagement du littoral** (pour 2,5 millions d'euros). Ces crédits permettront également la mise en œuvre des conventions interrégionales pour le **développement des massifs et des sillons fluviaux** (à hauteur de 17 millions d'euros) ;

- **99,7 millions d'euros en CP**, dont 14,9 millions d'euros au titre des engagements de l'année (soit un taux de couverture de 15 %), le reste – 84,76 millions d'euros – étant affecté à la couverture des engagements antérieurs.

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

#### A. UNE ORGANISATION STABLE PAR RAPPORT À 2011

##### 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<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de l'examen du présent PLF, votre rapporteure spéciale a auditionné, le 3 novembre 2011, des représentants du ministère. La liste des personnes auditionnées figure en annexe du présent rapport.

## 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<sup>1</sup> 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 Bretagne. Depuis 2011, le plan de lutte contre les algues vertes fait 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 régié 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. Un deuxième plan couvre la période 2011-2013. Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé, en Martinique et en Guadeloupe, pour lutter contre le charançon du bananier ; substance très stable, il persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages. Le plan

---

<sup>1</sup> Suite à la réunion interministérielle du 5 août 2008, quatre actions ont été retirées du PITE à partir de 2009 : l'action 1 « Le Rhin et la bande rhénane », l'action 3 « Plan Loire grandeur nature », l'action 5 « Filière bois en Auvergne et Limousin » et l'action 7 « Plan Durance multi-usages ».

visé 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 chargé de l'agriculture** pour l'action 2 « Eau – Agriculture en Bretagne » et l'action 6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes » ;

- la **ministre chargé de l'intérieur** pour l'action 4 « PEI en faveur de la Corse » ;

- la **ministre chargé de la santé** 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 notre collègue François Marc, ancien 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** ce dispositif. 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 rapporteure spéciale mentionne, comme l'avait fait son prédécesseur, qu'**il est inadmissible 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 2012**

**1. Des crédits (47 millions d'euros en AE, 36 millions d'euros en CP) majoritairement dédiés aux investissements en Corse**

Les crédits demandés pour 2012 au titre du PITE s'élèvent à **46,98 millions d'euros en AE** et à **36,06 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de 1,5 % en AE et une baisse de 3,3 % en CP par rapport à 2011.

Les crédits de toutes les actions **sont reconduits à l'identique en 2012** par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2011, **à l'exception de l'action 2** « Eau – Agriculture en Bretagne », seule action du PITE dont le montant varie faiblement en 2012.

L'action « **PEI en faveur de la Corse** » continue toutefois de représenter la part la plus importante du PITE, correspondant à **60,84 % 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 **40 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 2012**

*(en euros)*

Actions	AE	Part des AE du programme	CP	Part des CP du programme
<b>2 « Eau – Agriculture en Bretagne »</b>	10 701 673	22,78 %	9 239 000	25,62 %
<b>4 « PEI en faveur de la Corse »</b>	28 581 402	60,84 %	18 775 624	52,06 %
<b>6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »</b>	4 780 003	10,17 %	5 131 315	14,23 %
<b>8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe »</b>	2 918 400	6,21 %	2 918 400	8,09 %
<b>Total</b>	<b>46 981 478</b>	<b>100,00 %</b>	<b>36 064 339</b>	<b>100,00 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2012, avant son examen par l'Assemblée nationale

**Votre rapporteure spéciale regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit pas précisé dans le PAP de la mission « Politique des territoires », en vue de la possibilité d'une « traçabilité budgétaire » ainsi que d'une meilleure information du Parlement.**

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

Elle salue, en outre, le fait que les actions portées par le PITE depuis 2006 poursuivent **un objectif d'aménagement durable du territoire**, cohérent avec le « Grenelle de l'environnement ». Les objectifs des différentes actions inscrites au programme sont révélateurs de ce point de vue :

- l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne » vise à reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne. La **totalité des crédits** concerne la protection de la nature et de l'environnement ;

- l'action 4 vise entre autres à mettre en valeur l'espace régional corse et à développer notamment des solutions de transport collectif multimodales (train et bus) et des navettes ferroviaires périurbaines. Elle s'inscrit pour **plus de 15 % dans le domaine de l'environnement** ;

- l'action 6 vise la préservation de la biodiversité, des habitats ainsi que la réhabilitation du caractère de zone humide du Marais poitevin. Elle est **en totalité consacrée à la protection de la nature et de l'environnement** ;

- enfin, l'action 8 se donne pour objectif d'apporter une réponse aux **risques liés à la contamination des sols** par le chlordécone, pesticide utilisé en Martinique et en Guadeloupe.

Votre rapporteure spéciale relève que le document budgétaire jaune « Etat récapitulatif de l'effort financier consenti en 2011 et prévu en 2012 au titre de la protection de la nature et de l'environnement », annexé au présent PLF pour 2012, comptabilise les financements du PITE, à hauteur de 12 millions d'euros en 2010, 15 millions d'euros en 2011 et **17 millions d'euros en 2012 au titre de la protection de la nature et de l'environnement.**

*a) La poursuite de la « reconquête » de la qualité des eaux en Bretagne (10,7 millions d'euros en AE, 9,24 millions d'euros en CP)*

L'action 2 « **Eau – Agriculture en Bretagne** » est la seule action du PITE dont le montant inscrit au PLF 2012 varie par rapport aux montants inscrits en LFI pour 2011. Ses crédits enregistrent en effet dans le présent PLF, par rapport à la LFI pour 2011, une **diminution en ce qui concerne les AE (10,7 millions d'euros, soit une baisse de 6,14 %)**, mais une **hausse en ce qui concerne les CP (9,24 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 15 %)**.

Cette évolution fait logiquement suite à la forte croissance du volume des AE de l'action observée en LFI pour 2011, en raison de l'**enrichissement de l'action 2 par 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. Conçue pour être mise en œuvre sur plusieurs années, cette mesure concerne **huit baies impactées par la prolifération des algues vertes** (Concarneau, Douarnenez, Guisseny, Horn Guillec, Locquirec, Saint-Michel, Saint-Brieuc et la Fresnaye).

Alors que ce plan, composé d'un **volet curatif<sup>1</sup>** et d'un **volet préventif<sup>2</sup>**, avait 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'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (programme 154 : 400 000 euros) et du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (programme 122 : 700 000 euros), **8,7 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros de CP ont été inscrits dans le PLF 2011 au titre de ce plan de lutte contre les algues vertes.**

Ce montant se décomposait 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, et qui devaient être 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.

---

<sup>1</sup> *Le ramassage des algues échouées, devenu systématique dans le cadre du plan algues verte, a permis, au 12 septembre 2011, la collecte d'environ 47 000 tonnes, soit légèrement plus qu'à la même date en 2010, année d'échouages particulièrement faibles. En termes de surfaces d'échouages, plus pertinent sur une période longue, les résultats provisoires à l'été 2011 montrent une surface inférieure de 36% à la moyenne 2002-2010. En outre, le premier chantier expérimental de ramassage dans le rideau de mer a eu lieu du 28 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011. Le premier bilan semble plutôt satisfaisant, et une seconde expérimentation a commencé le 26 septembre. Un bilan complet, traitant notamment de la rentabilité économique de cette méthode, sera dressé à l'issue de cette seconde phase, de manière à en évaluer la pertinence. Enfin, le bilan d'avancement du schéma régional de traitement fait d'ores et déjà état de 6 unités en service ou en projet, pour une capacité total de traitement de 62 500 tonnes d'algues.*

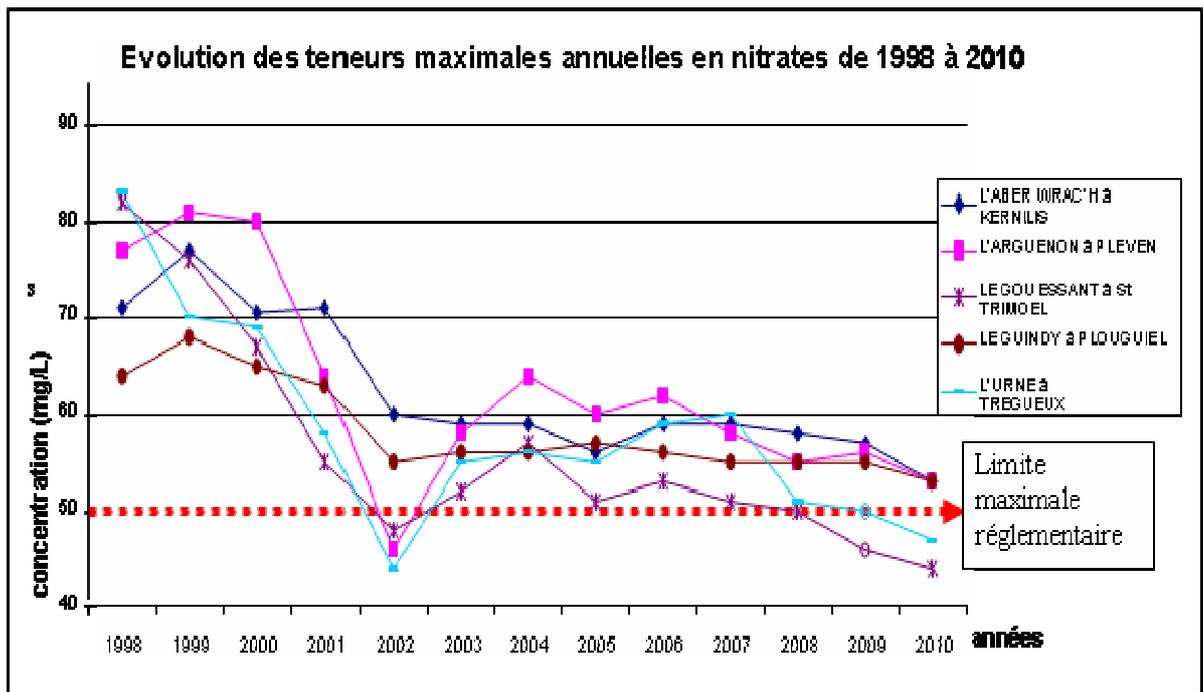
<sup>2</sup> *Il consiste à réaliser des diagnostics dans chaque exploitation en vue de faire un état des lieux et de construire avec chaque exploitant un projet individuel d'évolution de ses pratiques agricoles. Afin d'encadrer cette démarche, une convention d'accompagnement doit être conclue entre les financeurs (Etat, agence de l'eau Loire-Bretagne, Conseil régional et Conseil général), les porteurs de projets (communautés d'agglomération, comité des bassins versants) et les organismes de conseil (chambres d'agriculture, centres d'étude etc.). Ce volet préventif repose aussi sur un appel à projets « méthanisation » qui s'est terminé fin juin 2011 et a permis de faire émerger 7 nouveaux projets. Ce sont ainsi au total 10 projets en cours d'instruction et qui seront présentés lors du prochain « comité de pilotage algues vertes ». Enfin, les analyses de reliquats d'azote dans les exploitations seront étendues en 2011 à trois baies finistériennes (Douron, Douarnenez et Concarneau) et concerneront ainsi au total 2 200 exploitations sur les cinq baies concernées. Elles seront déployées sur l'ensemble des huit baies dès 2012.*

Par ailleurs, le **stade d'évolution de la mise en œuvre du « plan d'urgence nitrates »** ne nécessite plus le même niveau d'engagement qu'avant 2011. Instauré en 2007 pour cinq ans, ce plan visait 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. En 2012, il n'appelle plus d'ouvertures en AE, mais simplement 1,7 million d'euros de CP.

Sur les **neuf prises d'eau concernées par le contentieux**, quatre ont été **fermées**<sup>1</sup> et **cinq ont atteint ou vont atteindre un taux de nitrates conforme**, à la faveur notamment du versement d'indemnités de contraintes environnementales visant à compenser les baisses de rendement et les pertes d'exploitation liées aux engagements de réduction de la fertilisation.

#### La conformité progressive des cinq prises d'eau



Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

<sup>1</sup> Suite à ces fermetures de prises d'eau non conformes, le PITE a financé des travaux d'interconnexion des réseaux d'eau et l'installation de nouvelles sources de production. Les dernières réceptions de travaux auront lieu en 2012, voire à la marge en 2013.

Enfin, la mise en place de mesures permettant d'atteindre les objectifs fixés par la **directive cadre européenne sur l'eau** pour l'ensemble des bassins versants de Bretagne<sup>1</sup> arrive à son terme mais représentera tout de même en 2012 **1,8 million d'euros en AE et 2 millions d'euros de CP** (1,6 million d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP sont, par ailleurs, financés par le PICPAT pour cette mesure, dans le cadre du CPER qui lie l'Etat à la région Bretagne).

*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 2011.

Cette orientation doit être appréciée conjointement avec 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 2012, d'un niveau d'AE et de CP identique à celui fixé par la LFI pour 2011.

---

<sup>1</sup> 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.

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 2,1 millions d'euros en AE et 1,8 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, d'acquisitions foncières et de mesures agro-environnementales), pour 1,53 million d'euros en AE et 2,13 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 750 000 euros en AE et 800 000 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 400 000 euros en AE et CP.

La **création de l'établissement public du Marais poitevin** marque l'**abandon progressif de cette action au sein du PITE** : si les deux dispositifs vont cohabiter un certain temps, c'est avec l'idée que le premier remplacera d'ici deux ou trois ans la seconde.

*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 2011. L'ensemble des opérations prévues s'inscrit **dans la continuité des axes d'intervention retenus auparavant**, suite à la mise en place du « plan chlordécone » pour la période 2008-2010 et de son successeur couvrant la période 2011-2013.

Ainsi, les crédits demandés doivent notamment 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 **818 400 euros au total** ;

- de mettre en œuvre le **programme « Jardins familiaux »**, pour **800 000 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 ;

- d'actualiser des **enquêtes de consommation**, pour 300 000 euros ;
- de financer la **communication** d'accompagnement du plan, pour 200 000 euros ;
- d'améliorer la connaissance de la **contamination de la faune**, pour 250 000 euros ;
- d'équiper des **laboratoires** et de financer les analyses des pesticides, pour 140 000 euros ;
- 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 (40 millions d'euros en CP)**

Au bénéfice du PITE, **30 millions d'euros en AE** et **40 millions d'euros en CP** sont attendus, d'après le présent PLF, à titre de fonds de concours – soit **l'équivalent des deux tiers des AE et de plus de la totalité des CP** demandés pour le programme en 2012. 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 rapporteure spéciale souligne 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.

Ce recours à un financement en-dehors du budget de l'Etat **réduit la portée de l'autorisation accordée par le Parlement** à l'occasion de l'examen des lois de finances.

Ce procédé a, de plus, pris une **ampleur beaucoup trop importante pour ce qui concerne le PITE**, puisque les fonds de concours qui lui sont destinés sont du même ordre que le budget du programme lui-même (pour mémoire, 47 millions d'euros en AE et 36,1 millions d'euros en CP).

### 3. La composition du programme pourrait évoluer après 2012

#### a) *L'abandon du plan pour le marais poitevin*

Comme on l'a vu plus haut, la création de l'établissement public du Marais poitevin en 2012 marque l'**abandon progressif du plan gouvernemental pour le Marais poitevin**. Il convient de noter que dès sa mise en œuvre, ce plan devait parvenir à atteindre les objectifs qu'il s'était fixé à l'horizon 2013. Au-delà de cette date, cette action n'aura plus de justification pour être inscrite au PITE. L'**établissement public** créé aura donc **vocation à prendre le relais** des actions relatives à la gestion de l'eau et à la biodiversité conduites jusqu'ici dans le cadre du PITE.

#### b) *De nouvelles actions*

En revanche, parmi différents projets présentés par les préfets de région au ministère de l'intérieur, de nouvelles actions sont à l'étude en concertation avec les administrations centrales concernées, et en particulier :

- un **projet d'action sur le développement de la filière bois**. Ce projet s'appuie sur un travail en cours des inspections générales des ministères chargés de l'agriculture et de l'écologie. Les précédentes actions ministérielles conventionnelles ne sont pas parvenues à structurer suffisamment la filière. La réserve française en bois est la première d'Europe mais une grande partie de la valeur ajoutée de transformation du bois bénéficie aux pays étrangers. Une part croissante de la production de bois brut est, en effet, exportée. L'essence Douglas pourrait, compte tenu de l'imminente maturité des massifs reboisés après guerre grâce au fonds forestier national, justifier une action publique coordonnée interministérielle forte réunissant tout ou partie des six régions concernées (Auvergne, Limousin, Bourgogne, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) ;

- un **projet d'action sur le territoire spécifique du Grand Morvan**, réunissant les zones rurales les plus fragiles des départements de l'Yonne, de la Côte d'Or, de la Nièvre et de la Saône et Loire, au cœur de la Bourgogne. Ce territoire enclavé marqué par une désindustrialisation importante et une forte déprise démographique, justifie une nouvelle impulsion publique d'aménagement du territoire.

En outre, les préfets de région sont sollicités au cours du quatrième trimestre 2011 en vue de présenter de **nouvelles actions territoriales** susceptibles de justifier une inscription au PITE, dans le cadre du prochain budget pluriannuel de l'État pour 2013-2015.

#### c) *Une action en direction du Pays basque ?*

Votre rapporteure spéciale s'interroge **sur l'opportunité d'inscrire au PITE une action spécifique pour le Pays basque** qui prendrait la suite des deux conventions dédiées à ce territoire.

Lors de l'audition des représentants du ministère de l'intérieur par votre rapporteure spéciale, il a été indiqué qu'à ce jour la question du rattachement au PITE n'avait pas été spécialement creusée et que les montants en jeu semblaient insuffisants par rapport aux politiques portées par le programme jusqu'ici.

Toutefois, cette **piste pourrait être étudiée dans le cadre du prochain cadre budgétaire triennal 2013-2015**, qui sera l'occasion de redéfinir le contenu du PITE.

En outre, bien que les conventions « Pays basque » relèvent plutôt d'une programmation dans le cadre des démarches contractuelles du PICPAT, elles ont des **caractéristiques propres aux actions du PITE** : un enjeu territorial majeur, un large éventail de domaines d'intervention qui passe par un financement interministériel, un besoin de souplesse en gestion et des montants qui, sans être élevés, sont conséquents.

La condition d'une **intervention circonscrite dans le temps**, qui caractérise les actions inscrites au PITE, paraît en revanche **plus problématique**.

En dépit de cette réserve, votre rapporteure spéciale souhaite **soumettre cette suggestion au Gouvernement** et, plus particulièrement, aux **deux ministères principalement concernés** : le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, d'une part, et le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, d'autre part.

### Les conventions « Pays basque »

Suite à un travail de prospective initié en 1993 et intitulé « **Pays basque 2010** » une **première convention a été signée en 2001 entre l'État, la région Aquitaine et le Pays basque** pour la période 2001-2006. Elle a entériné la **création du pays**, support d'un projet de développement, gouverné par un conseil des élus et porté par un conseil de développement. Elle répondait au souhait des acteurs locaux de **créer une entité basque**. Faute d'un département, ce fut donc un pays, lequel a permis de répondre aux **objectifs de développement territorial classique**, mais aussi de satisfaire la **demande de reconnaissance et de diffusion de la culture, de la langue et de l'identité basques**.

**En 2005 a été lancé un nouvel exercice de prospective** intitulé « **Pays basque 2020** » qui a permis de dessiner un **nouveau projet de territoire**, intitulé Lurraldeia et comprenant 34 actions. De fait, il s'agit d'une réactualisation de l'ancien projet, rendu nécessaire pour anticiper l'échéance de la convention. Ce deuxième **contrat territorial valable pour la période 2007-2013** rassemble les **mêmes parties prenantes**. En matière d'aménagement du territoire, figurent, dans ce contrat, **trois orientations majeures** :

- ouverture du Pays basque sur l'extérieur (avec les Landes comme avec le Pays basque espagnol) ;
- préservation d'un environnement de qualité, malgré sa fragilité et les fortes tensions liées à l'urbanisation ;
- maintien de la cohésion entre la bande littorale qui connaît un développement économique et démographique important et les espaces intérieurs mieux conservés mais moins dynamiques.

Ce contrat, qui **reconduit l'organisation mise en place par la première convention**, constitue aujourd'hui un vecteur de financement important pour certaines intercommunalités, à l'image de l'agglomération « Côte basque-Adour » et de la communauté de communes du Sud Pays Basque. Mais la **perte de pouvoir du conseil des élus**, aujourd'hui **peu actif**, est constatée.

Conscient des faiblesses du document stratégique de 2007, l'Etat a lancé en 2009 une initiative « **Pays Basque 2030** », dans l'optique d'une **éventuelle troisième contractualisation** appuyée sur un projet à la hauteur des enjeux territoriaux du Pays basque. La **démarche de prospective initiée arrive à son terme** mais l'évolution de la gouvernance du pays et le faible poids du conseil des élus dans le jeu d'acteurs actuel fragilisent le dispositif. Si une charte est aujourd'hui quasiment élaborée, **la signature des acteurs concernés** semble, elle, **loin d'être assurée**.

Source : DATAR



## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement minorant de 3 millions d'euros en AE et en CP les crédits de la mission**, dans le but de contribuer à l'effort d'un milliard d'euros demandé sur l'ensemble des dépenses du présent PLF. Cette minoration a été expliquée de la façon suivante :

- une réduction d'un million d'euros en AE et de 3 millions d'euros en CP concerne les crédits alloués aux contrats de projets Etat-régions (CPER), le bilan de la génération 2007-2013 de ces dispositifs faisant apparaître, pour la période 2007-2011, un taux de consommation cumulé proche de 63 % pour les AE et de 33 % pour les CP. La poursuite de cette tendance permet de procéder, sur 2012, aux diminutions de crédits proposées sans qu'il soit porté préjudice au respect par l'État de ses engagements ;

- le reste des mouvements, une baisse de 2 millions d'euros en AE, affecte les crédits consacrés aux pôles de compétitivité et aux grappes d'entreprises. Cet ajustement, dont le montant est cohérent avec le volume de projets qui devraient être soutenus en 2012, permettra à l'Etat d'honorer le montant contractualisé pour la période 2010-2012.

#### Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en première délibération

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »</b>	0	3 000 000	0	3 000 000
<b>162 « Interventions territoriales de l'Etat »</b>	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		3 000 000		3 000 000
<b>SOLDE</b>		- 3 000 000		- 3 000 000

## II. MODIFICATIONS DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

### A. À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **minoré, à titre reconductible, de 1 512 360 euros en AE et en CP les crédits de la mission**, au titre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques. Cette minoration a été expliquée de la façon suivante :

- une réduction de 1 512 196 euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » se répartissant entre, d'une part, une minoration de 1,5 million d'euros, compte tenu de la baisse des crédits destinés à la section générale du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), hors crédits prévus au titre des contrats de projet Etat-régions et, d'autre part, une diminution de 12 196 euros des crédits de titre 2 du programme résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- une minoration de 164 euros sur le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme.

### B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, les crédits de la mission pour un montant global de 202 500 euros en AE et en CP**. Cette majoration s'impute en totalité sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

#### Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en seconde délibération

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »</b>	0	1 309 696	0	1 309 696
<b>162 « Interventions territoriales de l'Etat »</b>	0	164	0	164
<b>TOTAL</b>		1 309 860		1 309 860
<b>SOLDE</b>		- 1 309 860		- 1 309 860

### **III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS**

Au total, le solde de ces modifications aboutit à réduire les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission de **4 309 860 euros**.



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 8 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale, sur la mission « Politique des territoires ».**

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Je m'en tiendrai aux principaux éléments concernant, dans le projet de loi de finances pour 2012, la mission « Politique des territoires », dont j'ai le plaisir de rapporter les crédits pour la première fois. Cette mission poursuit, pour mémoire, l'objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux dans une perspective de développement solidaire et équilibré.

Elle s'inscrit en 2012 dans une grande continuité à l'égard de l'exercice 2011 et conserve ainsi un périmètre interministériel stable ainsi qu'une organisation inchangée pour ses deux programmes. Elle constitue par le volume de ses crédits la plus petite mission du budget général dotée d'objectifs de performance : 334,07 millions d'euros en AE et 340,81 millions d'euros en CP. J'ai relevé à cet égard que ces montants sont conformes aux plafonds prévus pour la mission par la loi de programmation des finances publiques en vigueur et qui couvre la période 2011-2014. L'objet de la mission place celle-ci au cœur de la politique transversale d'aménagement du territoire, qui excède de loin son périmètre. Chaque année, en effet, 5 milliards d'euros sont engagés pour l'aménagement du territoire, 5,35 milliards d'euros d'AE dans le présent projet de loi de finances pour 2012. La mission ne représentera donc en 2012 que 6,5 % de la totalité de ces crédits.

La mission « Politique des territoires » connaît une évolution contrastée de ses crédits par rapport à 2011 (- 4,63 % en AE et + 6,05 % en CP, avant le vote de l'Assemblée nationale). Et nos collègues députés ont, de plus, voté un amendement gouvernemental qui réduit de 3 millions d'euros en AE comme en CP ces crédits.

Pour ce qui concerne la contraction des AE, présente dès le projet initial mais accentuée par le vote de l'Assemblée nationale, elle ne poserait pas de difficultés d'après les informations que j'ai pu recueillir : elle résulte de la réduction de certains engagements, mais sans que les politiques conduites auparavant s'en trouvent réellement affaiblies. En effet, en 2011, des AE avaient été spécifiquement ouvertes pour financer la deuxième génération des pôles d'excellence rurale (PER), à hauteur de 40 millions d'euros, ainsi que différentes mesures nouvelles, pour 15,2 millions d'euros. La fin de ces besoins spécifiques explique la baisse de 15 millions d'euros en AE sur l'un des programmes de la mission en 2012. A eux seuls, les pôles d'excellence rurale représentent les deux-tiers de cette réduction des besoins en AE.

S'agissant des CP, pas de difficultés majeures non plus : les taux de consommation constatés lors des précédents exercices démontrent que la baisse des crédits ne devrait pas poser de difficultés.

La mission est, en outre, caractérisée par un niveau élevé de fonds de concours, 30 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP, qui bénéficient essentiellement au programme d'investissements en faveur de la Corse, et elle se singularise par des dépenses fiscales supérieures à ses crédits budgétaires, soit 421 millions d'euros. J'en viens maintenant aux deux programmes de la mission, dont le périmètre reste stable en 2012 :

- le premier programme, « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (PICPAT), piloté par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, correspond aux moyens mis à la disposition de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ;

- le second programme, « 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.

Sur le fond, les actions prévues pour ces programmes en 2012 constitueront la poursuite des actions engagées en 2011. Ainsi, le programme géré par la DATAR, le PICPAT est doté de 287,09 millions d'euros en AE et 304,74 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 5,14 % des AE et une hausse de 6,26 % des CP par rapport à la LFI pour 2011. Ces crédits seront principalement employés au financement des dispositifs suivants :

- les contrats Etat-régions, dont la « génération » 2007-2013 entrera en 2012 dans sa sixième année 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 ;

- les pôles d'excellence rurale, avec 642 projets retenus ;

- les pôles de compétitivité et les « grappes d'entreprises » qui constituent une sorte de variante des pôles de compétitivité pour des réseaux d'entreprises de petite taille. Des appels à projets ont permis de sélectionner 42 grappes en 2010 et 84 en 2011 ;

- le plan d'accompagnement du redéploiement des armées, dont la mise en place s'est accélérée en 2011 ;

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

Je renvoie à mon rapport écrit pour les nombreux détails de ce riche programme. Je voudrais souligner que la politique d'aménagement du territoire conduite par le Gouvernement est très largement responsable de l'impression de « saupoudrage », sans réelle lisibilité, qui ressort de la mise en œuvre des dispositifs dans les territoires. Je me fais ici le relais des inquiétudes des élus locaux sur les conditions de labellisation des projets retenus au titre des grappes d'entreprises. Une large évaluation devrait nous aider à y voir plus clair. La politique de mise en concurrence entre les territoires n'est pas remise en cause, comme le montre le recours à la procédure des appels à projets, qui est devenue la règle : les premiers partis sont les premiers servis, au détriment de la péréquation et de l'intégration des projets dans une stratégie régionale globale. Ce sont souvent les territoires les mieux organisés qui sont aussi naturellement les mieux à même de répondre rapidement à ces appels à projets. Je ne m'étendrai pas non plus sur les interventions unilatérales et non concertées de l'Etat sur les territoires, je pense au « Grand Paris », mais aussi aux « projets d'intérêt général » (PIG) au travers desquels l'Etat impose ses vues aux collectivités. Qu'est devenue la décentralisation ?

J'en arrive maintenant au second programme de la mission, le PITE, qui est doté de 46,98 millions d'euros en AE, en baisse de 1,39 % par rapport à 2011, et de 36,06 millions d'euros en CP, en hausse de 3,42 % par rapport à 2011, la majorité de ces crédits se trouvant affectée à l'action relative à la Corse. Cette dernière action sera, de plus, abondée par des fonds de concours, à hauteur de 40 millions d'euros en CP, en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ce qui constitue une forme de « débudgétisation » regrettable.

Le PITE retrace, en effet, quatre actions :

- le financement de la « reconquête » de la qualité de l'eau en Bretagne, seule action du PITE dont le montant varie en 2012, avec des AE en baisse de 6 % et des CP en hausse de 15 %. Cette action comporte notamment le « plan d'urgence nitrates » mais j'observe que la variation des crédits résulte de la hausse exceptionnelle des AE en 2011 sous l'effet de la mise en œuvre du « plan de lutte contre les algues vertes » ;

- la deuxième correspond au plan d'investissements en Corse ;

- la troisième concerne l'écologie du marais poitevin ;

- enfin, la dernière action du programme consiste en un « plan chlordécone » pour la Martinique et la Guadeloupe, en vue de faire face aux dangers de ce pesticide hautement toxique qui a été utilisé contre le charançon du bananier.

J'ai relevé que la composition du PITE pourrait évoluer après 2012 et que le ministère de l'intérieur a demandé aux préfets de région de faire remonter des projets territoriaux. Dans ce contexte, je m'interroge sur les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'action spécifique pour les problèmes

particuliers du pays basque, en vue de compléter la convention dédiée à ce territoire et pour laquelle le Gouvernement n'a donné aucune garantie de reconduction.

Par ailleurs, le maintien de l'effort de désendettement du PICPAT est un élément positif. Cet effort porte ses fruits pour la deuxième année consécutive puisque sa situation devrait rester saine en 2012. Dans ce contexte, j'attire l'attention sur la nécessité de conserver pour les prochains exercices un équilibre dans la répartition entre les AE et les CP du programme en vue de garantir sa soutenabilité et de ne pas reproduire les tensions observées entre 2003 et 2009. J'attirerai l'attention du Gouvernement sur ce point en séance publique.

J'en viens aux deux principales critiques que je souhaite formuler :

- en premier lieu, l'efficacité des mesures mises en œuvre par la mission me paraît incertaine et insuffisamment mesurée. Améliorer leur évaluation est donc nécessaire. Il faut voir les résultats effectifs des pôles de compétitivité et des « grappes d'entreprises », mais aussi des pôles d'excellence rurale ou, encore, de la prime d'aménagement du territoire (PAT), outil en faveur de l'emploi sur lequel la Cour des comptes a émis des réserves ;

- en second lieu, l'évaluation que je préconise concerne les dépenses fiscales rattachées au programme que gère la DATAR. Trente dépenses fiscales sont rattachées au PICPAT pour un montant total minimal estimé de 421 millions d'euros en 2012, soit un montant supérieur aux crédits de la mission. La tendance au « saupoudrage » en la matière est inacceptable. Je m'inquiète du résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume. Ce rapport s'est, en effet, montré très critique sur ces dispositifs, jugés quasi systématiquement inefficaces. Sur les vingt-et-une dépenses fiscales de la mission évaluées, dix-huit ont le score le plus faible : zéro ! Déjà, en octobre 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires avait, dans son rapport sur les niches fiscales et sociales, évoqué des dispositifs à « l'efficacité incertaine ». Notre collègue François Marc, ancien rapporteur spécial, avait à plusieurs reprises exigé que ces dépenses fassent l'objet d'une évaluation rigoureuse de leurs performances. Je partage son analyse et j'ajoute qu'une remise à plat de ces mesures me semble à terme inévitable.

Pour conclure, je juge nécessaire d'accroître globalement l'efficacité des politiques d'aménagement du territoire, au-delà même de la présente mission, dans une démarche de solidarité accrue entre les territoires et de recherche d'une plus grande cohérence.

C'est sous le bénéfice de ces observations que je vous propose néanmoins l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Politiques des territoires » pour 2012.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Vous avez parlé des pôles de compétitivité, qui est un sujet dont notre collègue François Patriat connaît bien les problématiques. Ma remarque porte sur les dispositifs en direction du monde rural. Vous avez utilisé l'expression de « saupoudrage », mais j'observe que ces politiques se traduisent par un soutien à des petits projets, qui sont d'ailleurs souvent assez difficiles à mettre en place concrètement. Notre collègue Rémy Pointereau, ancien rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires » au nom de la commission de l'économie, avait d'ailleurs consacré en 2009 un rapport à la politique des pôles d'excellence rurale, auquel vous pouvez vous reporter. Il montrait bien l'intérêt de poursuivre ces mesures. De manière générale, et sans avoir de coûts financiers importants, ces politiques en faveur de la ruralité permettent de maintenir des activités dans des zones fragiles de notre territoire. En outre, je suis d'accord avec votre proposition d'adopter, sans modification, les crédits de la mission.

**Mme Michèle André.** – Je félicite notre nouvelle collègue pour son travail. Je me demande comment assurer un contrôle effectif du problème des nitrates en Bretagne et de ses effets désastreux à travers les algues vertes. Pour ce qui concerne le « plan chlordécone », mon interrogation est similaire, à quoi servent exactement les moyens engagés ? Enfin, je souhaite savoir si le grand emprunt a été utilisé pour les politiques d'aménagement du territoire.

**M. Pierre Jarlier.** – Je voudrais faire une remarque sur le manque de lisibilité de notre politique d'aménagement du territoire. La mission est modeste par rapport aux crédits pris dans leur globalité, 5,35 milliards d'euros nous a-t-on dit, mais on a du mal à voir où va l'argent exactement. Il faut accroître la lisibilité de ces mesures, surtout au moment où les moyens sont de plus en plus réduits. La complexité des financements croisés est souvent pointée du doigt, mais il existe en réalité des financements croisés au sein même des politiques de l'Etat. Si nous voulons en arriver à des procédures plus simples et plus lisibles, nous avons besoin d'une approche globale et intégrée des projets de territoire portés par l'Etat, accompagnée d'un meilleur phasage avec les crédits européens.

**M. Yannick Botrel.** – Mon intervention porte sur le plan d'urgence nitrates et la politique de l'eau en Bretagne. Le rapport de notre collègue traite en fait de deux questions distinctes : la lutte contre les algues vertes, d'une part, et la fermeture des points de captage en contentieux, d'autre part. Dans chacun de ces cas les problèmes se posent dans des termes différents, notamment s'agissant de la potabilité de l'eau.

J'observe que malgré le recours au PITE pour assurer le financement de la fermeture des points de captage, les syndicats d'eau sont aussi intervenus. L'Etat n'a pas donc été le seul financeur, loin de là. Dans mon département, il était attendu à hauteur de 80 % des besoins mais son intervention a finalement été nettement inférieure. Je regrette cette variabilité de l'intervention effective des crédits nationaux selon les territoires concernés.

J'ajoute que la lutte contre les algues vertes se décompose en un volet curatif et un volet préventif, ce qui est très bien, mais il faut les faire converger. Les agriculteurs ont, de ce point de vue, fourni des efforts incontestables. Mais certains agriculteurs, minoritaires, soulignons-le, refusent toujours de se conformer à la réglementation. Cette dernière doit elle-même faire preuve d'une plus grande cohérence et ne pas contrevenir aux objectifs poursuivis : je m'étonne ainsi que les règles relatives à l'épandage aient fait dernièrement l'objet d'assouplissements. De même, la législation encourage le regroupement des exploitations, ce qui n'est pas satisfaisant. La simplification des procédures administratives était la demande principale sur le terrain mais on a préféré faciliter les regroupements.

**M. François Fortassin.** – Je félicite à mon tour notre collègue pour la clarté de son rapport. J'ajouterai à son exposé une remarque sur la politique de l'eau, et plus particulièrement sur les réseaux de distribution d'eau potable. A chaque fois que c'est possible, il faut utiliser l'eau gravitaire. Certes, cela ne permet pas de répondre aux besoins de l'ensemble du territoire national. Mais il est probable que les deux-tiers de la France pourraient être ainsi couverts. Non seulement, cette technique permet l'offre d'une eau de qualité mais elle est très rentable à partir d'une durée de vingt-cinq ans, sachant que les installations ont une durée de vie d'environ soixante ans et qu'on évite les coûts de pompage. Par ailleurs, en ce qui concerne la téléphonie mobile et le haut débit, j'estime opportun de s'inspirer des syndicats d'électricité qui avaient été créés dans les années 1950 pour répondre aux difficultés de raccordement des petits villages : les opérateurs devraient aujourd'hui participer au financement de cette couverture spécifique des zones grises et un système de péréquation entre grandes agglomérations urbaines et petites collectivités rurales devrait être mis en place.

**M. Philippe Marini, président.** – Je m'interroge sur l'inscription au PITE d'un financement particulier pour la « poursuite de la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne ». Une telle politique devrait être assurée par les agences de l'eau et la question des points de captage devrait relever du ministère chargé de l'agriculture. Qu'est-ce qui justifie un tel sort particulier pour la Bretagne au sein des politiques d'aménagement du territoire ? Et ne serait-il pas plus simple de commenter l'ensemble des crédits affectés à une politique donnée, quelle que soit leur origine en termes de missions et de programmes ?

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – Au président Philippe Marini, je répondrai que la décision de mettre en œuvre un plan particulier au profit de la Bretagne correspond à l'existence d'un contentieux communautaire, auquel on a entendu répondre à travers une action interministérielle spécifique. Il s'agit d'un choix du Gouvernement.

La question de François Fortassin est bien plus large que le cadre de la mission dont je suis chargée de rapporter les crédits puisqu'elle porte sur la globalité de la politique de l'eau.

Sur la question de Michèle André, je confirme que le grand emprunt a bien été utilisé pour les politiques d'aménagement du territoire, notamment pour les pôles de compétitivité. Sur la mission « Politique des territoires », il a notamment contribué à apurer la dette exigible du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

A Jean-Paul Emorine, j'indique que le rapport de notre collègue Rémy Pointereau relatif aux pôles d'excellence rurale, est utilisé et cité dans ma note de présentation. J'ajoute qu'une grande évaluation des pôles de compétitivité est prévue pour 2012 et permettra de remettre cette politique à plat le cas échéant.

Je partage, de plus, le souhait de Pierre Jarlier d'accroître la lisibilité de notre politique d'aménagement du territoire.

Enfin, pour répondre à plusieurs interventions, je précise que la mise en œuvre du « plan d'urgence nitrates » a produit des résultats positifs. Sur les neuf prises d'eau concernées par le contentieux, quatre ont été fermées et cinq ont atteint ou vont atteindre un taux de nitrates conforme. Concernant le plan de lutte contre les algues vertes, le bilan reste à déterminer mais des éléments positifs se font jour. Le ramassage des algues échouées a ainsi permis, au 12 septembre 2011, la collecte d'environ 47 000 tonnes, soit légèrement plus qu'à la même date en 2010.

*A l'issue de ce débat, la commission décide, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Politique des territoires ».*

\* \*  
\*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale en seconde délibération, a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Politique des territoires ».**



## ANNEXE

-

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

**Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, 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 » (PICPAT) ;

- M. Jean-Marc Picand, secrétaire général ;

- M. Gilles Duffner, responsable du service du budget et des finances ;

- Mme Amélie Durozoy, chef de cabinet du délégué.

**Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration :**

- M. Jean-Benoît Albertini, directeur de la modernisation et de l'action territoriale, adjoint du secrétaire général du ministère responsable du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE) ;

- M. François Lalanne, chef du bureau de l'action régionale et interministérielle de l'Etat ;

- M. Jean-Baptiste Mouton, chargé du suivi du PITE.