



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 32

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. JEAN-CLAUDE FLORY

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME <i>IMPULSION ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	13
I.- PRÉSENTATION DU PROGRAMME	13
A.- LE PROGRAMME 112 : UNE VISION PARTIELLE DE L'ACTION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT	13
1.- L'engagement financier total de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire.....	13
2.- Le document de politique transversale.....	14
B.- LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DEPUIS LA CRISE	14
1.- L'impact du plan de relance de l'économie sur les territoires	14
2.- L'amélioration de la situation financière du FNADT.....	15
C.- UN BUDGET RENFORCÉ EN 2010 POUR PERMETTRE LE FINANCEMENT DE NOUVELLES PRIORITÉS	17
1.- Si la répartition des crédits par action montre peu d'évolution par rapport à 2009... ..	17
2.- ...le budget du programme est pourtant sensiblement renforcé.....	18
D.- LA PERFORMANCE	19
1.- L'évolution du volet performance.....	19
2.- Les objectifs fixés pour 2010.....	20
E.- LES DÉPENSES FISCALES.....	22
1.- Un volume disproportionné par rapport à la taille de la mission	22
2.- L'état d'avancement de l'évaluation du dispositif des zones de revitalisation rurale....	23
II.- LE MAINTIEN DES MOYENS CONSACRÉS À L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES	23
A.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1	23
B.- LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES	24
1.- Les aides à l'investissement à finalité régionale	25
2.- La prime d'aménagement du territoire	28

C.– LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	31
1.– La poursuite de la politique des pôles après une évaluation positive	32
2.– Le budget de la phase « Pôles 2.0 »	32
3.– Les objectifs pour la période 2009-2011	34
4.– L'actualité des pôles en 2009	36
5.– Le lancement d'une politique de soutien aux grappes d'entreprises	40
D.– L'APPUI AUX TERRITOIRES EN RECONVERSION	41
1.– Les contrats de site et les contrats territoriaux	41
2.– L'obligation de revitalisation territoriale des entreprises	42
3.– La création du Fonds national de revitalisation des territoires	43
4.– L'action des commissaires à la réindustrialisation	44
E.– LE PLAN NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE	45
1.– Présentation générale	45
2.– Son financement	46
3.– La mise en œuvre de deux dispositifs territoriaux ciblés	47
4.– Les aides fiscales aux entreprises	49
5.– Le recours à la réserve nationale	52
F.– LE SOUTIEN À L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX ..	53
1.– Ses missions, son organisation et son budget	53
2.– Les investissements internationaux en 2008 : de bons résultats pour la France malgré un contexte économique difficile	54
3.– L'action de l'Agence en tant qu'opérateur de l'aménagement du territoire	55
4.– Les perspectives pour 2009 et 2010	56
III.– LA PRIORITÉ RESTE DONNÉE AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES	57
A.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2	58
B.– LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE	58
1.– Une politique de soutien de l'innovation dans les territoires ruraux	58
2.– Le bilan de l'évaluation menée à la fin de l'année 2008	60
3.– Le lancement d'une nouvelle phase en 2009	61
C.– L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES	62
1.– La diffusion de l'accès à l'Internet haut débit sur le territoire	62
2.– Le développement d'Internet très haut débit	64

3.– La téléphonie mobile : l'achèvement du programme « zones blanches »	66
4.– Réussir le basculement de la télévision analogique vers le tout numérique	67
D.– LES ACTIONS AU SERVICE DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS	68
1.– Le bilan de l'application de la Charte des services publics en milieu rural.....	68
2.– L'organisation d'Assises des territoires ruraux.....	69
3.– Le lancement de la réforme du statut de La Poste	70
IV.– LA POURSUITE DES POLITIQUES CONTRACTUALISÉES	71
A.– LE BILAN DES CONTRATS DE PLAN 2000-2006.....	71
1.– L'état d'avancement de la programmation des crédits de l'État.....	71
2.– L'état d'avancement du volet routier	71
B.– LA POURSUITE DES CONTRATS DE PROJETS 2007-2013.....	72
1.– Le rappel du cadre réglementaire et financier.....	72
2.– L'état d'avancement de la programmation globale	73
3.– La mise en œuvre des conventions interrégionales de massifs	74
V.– LA POLITIQUE RÉGIONALE DE COHÉSION EUROPÉENNE	77
A.– LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES EUROPÉENS POUR 2007-2013.....	77
1.– Le cadre financier global.....	77
2.– Les principes et les objectifs généraux	78
3.– La situation de la France	79
B.– LA CONTRIBUTION DE LA POLITIQUE DE COHÉSION À LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE.....	79
1.– Des mesures de simplification décidées au niveau européen	80
2.– Leur application au niveau national	82
3.– L'état d'engagement des crédits à la fin de l'année 2008	82
CHAPITRE II : LE PROGRAMME <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i>.....	85
I.– LES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME	85
A.– LE PITE EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES.....	85
1.– La composition du programme pour la période 2009-2011	85
2.– La gouvernance	86
3.– Les particularités du PITE s'étendent à son volet performance.....	87
4.– Les perspectives au-delà de 2010	88
B.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	88

II.- LES ACTIONS DU PROGRAMME	89
A.- LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE.....	89
1.- La mise en œuvre de la convention d'application pour 2007-2013.....	89
2.- L'évolution des crédits de l'action 4 en 2010.....	90
B.- LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE.....	91
1.- La mise en conformité des eaux de la Bretagne avec la directive cadre européenne sur l'eau.....	92
2.- La mise en œuvre du plan d'urgence nitrates.....	92
C.- LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN.....	94
1.- Le contexte.....	94
2.- La performance.....	95
D.- LE PLAN CHLORDÉCONE.....	96
1.- Le contexte.....	96
2.- La performance.....	97
EXAMEN EN COMMISSION	99
ANNEXE N° 1 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT DE M. CHRISTIAN SAINT-ÉTIENNE	109
ANNEXE 2 : LES DONNÉES DE L'INSEE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE RURAL EN FRANCE	110
ANNEXE 3 : CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS 2000-2006 - BILAN PAR RÉGION - SEPTEMBRE 2009	111
ANNEXE 4 : CPER 2007-2013 PROGRAMMATION DES CONTRATS RÉGIONAUX ET INTERRÉGIONAUX	112
ANNEXE 5 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR THÉMATIQUE	113
ANNEXE 6 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR RÉGION...	117
ANNEXE 7 : LES CARACTÉRISTIQUES DU PITE	118
ANNEXE 8 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	121

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

L'année 2009 est marquée par le souhait du Gouvernement de donner à la politique d'aménagement du territoire **une nouvelle impulsion**.

Confrontés à de profondes transformations, les territoires ont besoin d'une politique nationale forte, alliant le soutien à la compétitivité et le développement solidaire et équilibré, renforcée par la vision stratégique et prospective de l'État pour leur assurer un développement durable.

Pour répondre à ces ambitions, les moyens de la mission *Politique des territoires*, qui regroupe une partie des crédits mis au service des actions de la politique d'aménagement du territoire, sont renforcés pour 2010.

Cet effort est porté principalement par le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, dont les dotations en autorisations d'engagement, d'un montant de 345,7 millions d'euros, dépassent de 40 millions d'euros les plafonds votés dans la loi de programmation des finances publiques à la fin de l'année 2008.

Ces dotations supplémentaires permettront de financer en 2010 des actions nouvelles initiées par le ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire (lancement du dispositif des grappes d'entreprises, tenue des Assises des territoires ruraux, nouvelle vague de labellisation de pôles d'excellence rurale) et de poursuivre les politiques déjà engagées (phase 2.0 des pôles de compétitivité, avancement du plan d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense, relance de l'application de la Charte des services publics, soutien aux territoires en mutations économiques).

Le second programme de la mission, le programme *Interventions territoriales de l'État (PITE)*, est doté pour 2010 de 39,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 36,2 millions d'euros en crédits de paiement, des niveaux stables par rapport à l'année précédente.

Né de la volonté d'expérimenter un nouveau mode de gestion, le PITE a fait ses preuves sur la période 2006-2008. Reconduit pour la période 2009-2011, il conserve ses spécificités sous réserve de quelques améliorations sur sa gouvernance, inspirées des recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes dans son rapport de 2008 et qui devraient entrer en vigueur en 2010.

Ce programme est composé de quatre actions, dont l'exécution se poursuit en 2009 conformément aux prévisions.

Fort de ce constat, l'intention du responsable de programme est d'agir pour que le programme soit non seulement maintenu mais même amplifié dès l'année prochaine. L'année 2010 verra donc débiter auprès des préfets de régions, un recensement d'actions pouvant correspondre aux critères permettant leur inscription au PITE (un enjeu territorial majeur, la nécessité de coordonner plusieurs programmes et l'exigence de respecter un calendrier resserré).

INTRODUCTION

Depuis 2007, les décisions prises par le Gouvernement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ont pour caractéristique d'impacter fortement les territoires (réformes de la carte judiciaire, de la carte militaire ...).

En 2009, la réforme des collectivités territoriales, encore en préparation, prévoit de redéfinir leur gouvernance par la création de conseillers territoriaux. La réforme de la taxe professionnelle inscrite au présent projet de loi de finances modifie de façon substantielle les règles définissant une part de leurs ressources financières.

Ces réformes structurelles de grande ampleur s'ajoutent aux transformations que les territoires traversent depuis une cinquantaine d'années (intégration européenne, décentralisation), elles-mêmes accompagnées de mutations plus récentes, à la fois environnementales (intégration de la notion de développement durable), sociales (évolution des modes de vie ruraux et urbains) et économiques (déclin industriel, mondialisation, crise financière depuis l'automne 2008).

Face à ces mutations intenses, il est apparu nécessaire au Président de la République de redonner à la politique d'aménagement du territoire toute sa dimension stratégique au sein des politiques publiques.

En début d'année, il a chargé l'économiste Christian Saint-Étienne de lui remettre un rapport sur les moyens de créer une « Stratégie dynamique d'aménagement du territoire pour construire une France forte et harmonieuse ». Les recommandations contenues dans ce rapport ont été rendues publiques au mois de juin 2009 (cf. annexe 1).

À la même période, l'annonce de la composition du Gouvernement remanié comporte comme principale innovation la création d'un ministère plein et entier en charge de la politique d'aménagement du territoire. Après la nomination de M. Hubert Falco au poste de secrétaire d'État en 2008, comblant l'absence de titulaire de ce portefeuille dans le Gouvernement depuis 2007, c'est M. Michel Mercier qui se trouve à la tête **du ministère de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire.**

Enfin, la décision a été prise de redonner à la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) sa dénomination historique de DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), une façon aussi de rappeler son rôle éminemment prospectif⁽¹⁾.

(1) La DIACT a engagé le 22 octobre 2009 une nouvelle démarche de prospective intitulée « Territoires 2040, aménager le changement ».

Une partie des moyens financiers engagés au service de la politique d'aménagement du territoire est regroupée dans la mission *Politique des territoires* du budget général de l'État.

En dépit de l'importante réduction de son périmètre en 2008, et d'une période de forte incertitude quant à son devenir en 2009, cette mission a finalement été reconduite pour la période de programmation triennale 2009–2011. En 2010, elle semble avoir trouvé son régime de croisière, avec un format inchangé par rapport à 2009. Elle est composée du programme 112, *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et du programme 162, *Interventions territoriales de l'État*.

Plus petite mission du budget général (0,1 % des crédits de paiement), elle ne donne qu'une vision très partielle de la politique d'aménagement du territoire. C'est la raison pour laquelle l'intitulé du programme 112 a été modifié au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 (il s'intitulait auparavant *Aménagement du territoire*).

Toutefois, un document de politique transversale apporte la lisibilité budgétaire de l'effort financier total de l'État en matière d'aménagement du territoire, politique par nature interministérielle.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, **la mission est dotée de 384,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 378,2 millions d'euros en crédits de paiement.**

Les plafonds de crédits inscrits dans la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009 à 2012 sont rappelés dans le tableau suivant.

**PLAFONDS DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES
POUR LA PÉRIODE 2009-2011**

(en millions d'euros)

	<i>LFI 2008</i>	2009	2010	2011	Variation 2009/2010 (en %)
Autorisations d'engagement	352	386	347	323	- 11
Crédits de paiement	416	375	380	378	+ 1

Source : article 6 de loi de programmation des finances publiques.

Initialement dotée de 347 millions d'euros pour 2010, **le dépassement de près de 40 millions d'euros en autorisations d'engagement** résulte d'une dotation supplémentaire versée au programme 112, destinée à couvrir des engagements nouveaux pris par le ministère de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire pour 2010.

La répartition des crédits entre les programmes de la mission est retracée dans le tableau suivant :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES
ENTRE 2008, 2009 ET 2010**

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	RAP 2008	LFI 2009	PLF 2010	Variation 2009/2010 (en %)	RAP 2008	LFI 2009	PLF 2010	Variation 2009/2010 (en %)
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	273,7	344,5	345,7	+ 0,3	377,7	337	342	+ 1,4
162 - Interventions territoriales de l'État ⁽¹⁾	113,1	39,5	39,2	-	101,5	35,5	36,2	+ 1,9
Total	386,8	386	384,9	- 0,3	479,2	375	378,2	+ 0,8

(1) : Le périmètre du programme compte 7 actions en 2008 et 4 à partir de 2009.

Source : projet annuel de performances pour 2010.

Au niveau global, entre 2009 et 2010, les autorisations d'engagement de la mission sont stables tandis que les crédits de paiement progressent de moins de 1 %.

Après la forte progression en 2007 des crédits de paiement du programme 112 ⁽¹⁾, reconduits au même niveau en 2008, 2009 et 2010, et compte tenu du contexte budgétaire particulièrement contraint dans lequel s'inscrit le présent projet de loi de finances, **cette stabilisation des crédits de paiement de la mission est un élément tout à fait positif.**

Il n'y a pas d'évolution notable en 2010 dans la part relative des deux programmes dans la mission : comme en 2009, le programme 112 mobilise la majeure partie des crédits, 90 % aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

(1) Par le versement d'une dotation supplémentaire de 100 millions d'euros lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007.

CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME *IMPULSION* ET COORDINATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I.- PRÉSENTATION DU PROGRAMME

A.- LE PROGRAMME 112 : UNE VISION PARTIELLE DE L'ACTION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ÉTAT

Pour 2010, le projet de loi de finances prévoit l'inscription dans le programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de **345,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **341,9 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ces montants de crédits, loin de retracer la totalité de l'effort financier fourni par l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire, représentent avant tout les moyens mis à la disposition de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)⁽¹⁾, administration de mission chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. En 2010, ses crédits de fonctionnement s'élèvent à 10 millions d'euros (contre 8,4 millions en 2009) et ses effectifs, inchangés depuis 2008, sont stabilisés à 148 ETPT (soit 196 agents).

1.- L'engagement financier total de l'État en faveur de la politique d'aménagement du territoire

Le tableau suivant met en évidence la place relative des dotations du programme 112 au regard de la totalité des crédits nationaux engagés en faveur de la politique globale d'aménagement du territoire.

ÉVALUATION DE L'ENGAGEMENT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

	2007		2008		2009		2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits ouverts :								
Au titre du programme 112	317,4	400,4	283,5	373,5	344,5	337	345,7	341,9
<i>– part relative du programme 112 (en %)</i>	<i>6,3</i>	<i>8,1</i>	<i>5,8</i>	<i>8,3</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>	<i>6,7</i>	<i>7</i>
– au titre des autres budgets	4 731,7	4 541,4	4 684,3	4 154,2	4 974,4	4 846	4 835,2	4 513,7
Total crédits nationaux	5 049,1	4 971,8	4 967,8	4 527,7	5 318,9	5 183	5 180,9	4 855,6
Dépenses fiscales		789		798		755		612
Fonds européens ^(a)	1 379,7		1 407,2		1 435,4		1 464,1	

(a) Les fonds européens sont attribués dans des enveloppes globales (sur 2000–2006 et 2007–2013). Le bilan est fait deux ans après sur les résultats obtenus à la fin de la période par rapport aux objectifs fixés. Il n'y a donc pas de suivi annuel mais des prévisions régionales par fonds. Les chiffres les plus récents sont ceux de l'état financier d'avancement du Programme National d'Assistance Technique au 1^{er} juin 2008 (qui ne fait que des prévisions sur l'enveloppe globale de 2000-2006 arrivants à échéance en décembre 2009). De plus, il n'y a pas d'enveloppe spécifique qui serait dédiée à l'aménagement du territoire. Pour 2007-2013, les prévisions comprennent le FEDER+FSE en euros courants.

Source : DIACT.

(1) La décision de changement de dénomination de la DIACT en DATAR doit intervenir par un décret non encore publié au moment de la publication du présent rapport spécial.

2.– Le document de politique transversale

C'est pour répondre à l'impératif de lisibilité d'une politique à laquelle concourent de nombreux programmes qu'a été conçu le **document de politique transversale (DPT)**. Cette annexe, prévue par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005, a pour objet d'offrir un aperçu complet de l'effort budgétaire de l'État en faveur d'une politique interministérielle.

Pour 2010, le DPT *Aménagement du territoire* évalue le montant total des crédits de l'État engagés sur des politiques ayant trait à l'aménagement du territoire à **5,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,8 milliards d'euros en crédits de paiement**, des niveaux stables par rapport aux crédits consommés en 2008.

Cet effort est supporté par **34 programmes relevant de 16 missions**.

B.– LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DEPUIS LA CRISE

1.– L'impact du plan de relance de l'économie sur les territoires

En réaction à la grave crise financière et économique du second semestre 2008, le Premier ministre a réuni le **Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) le 2 février 2009** pour décider des conditions de mise en œuvre du plan de relance de l'économie annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 à Douai.

Le plan de relance mobilise 26,5 milliards d'euros, répartis de la façon suivante :

– 11,4 milliards d'euros remboursés aux entreprises pour améliorer leur trésorerie (remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche et mensualisation du remboursement des crédits de TVA ⁽¹⁾) ;

– 11,1 milliards d'euros investis par l'État pour financer le programme d'investissement public, le soutien à l'économie, à l'emploi et au logement ⁽²⁾ ;

– 4 milliards d'euros investis par les grandes entreprises publiques pour moderniser et développer les infrastructures ferroviaires, énergétiques et les services postaux.

Il **contribue à l'aménagement et à la compétitivité des territoires** en permettant de financer des projets d'investissements, avec une dotation de l'État de 4 milliards d'euros (complétée par la participation des entreprises publiques et des collectivités locales). Pour sa mise en œuvre, le CIACT a validé la répartition, **territoire par territoire**, d'un ensemble d'opérations s'inscrivant dans le cadre de

(1) Dispositions prises dans la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

(2) Dispositions prises dans la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

ce programme exceptionnel d'investissement. Les projets retenus, **au nombre de 1 000** et répartis dans l'ensemble des régions, ont été choisis en fonction de leur capacité à démarrer immédiatement, à accélérer l'activité et à favoriser l'embauche, avec un effet multiplicateur attendu pour créer un effet de levier.

L'objectif du Gouvernement était que ces 1 000 chantiers soient engagés dès 2009. Le rapport au Parlement sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie, remis au deuxième trimestre 2009, indique que « *sur les 1 000 projets annoncés, plus de 500 opérations ont donné lieu à des démarrages de chantiers* ». Ce nombre **atteint 850 fin octobre**, et avec « *22,8 milliards d'euros investis dans l'économie, l'objectif d'injecter dans l'économie les trois quarts des crédits en 2009 est pratiquement atteint* ⁽¹⁾ ».

Une part significative de cet effort d'investissement a permis l'accélération des contrats de projets État-régions dans plusieurs secteurs (cf. *infra*) et contribué à l'assainissement de la situation financière du Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT).

2.– L'amélioration de la situation financière du FNADT

Le Fonds d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) est, avec la prime d'aménagement du territoire, l'instrument financier majeur de ce programme.

a) Les missions du FNADT

Le FNADT est largement engagé dans la nouvelle génération des contrats de projets État-régions (CPER) 2007-2013, au travers de contrats régionaux et de contrats interrégionaux (mis en œuvre par des conventions interrégionales de bassins et de massifs).

Représentant au total près de 10 % des engagements de l'État, il participe au financement de grands équipements structurants inscrits dans des projets régionaux, l'accompagnement des démarches de compétitivité, le développement durable des grands fleuves et des espaces littoraux, le développement économique des massifs de montagne et l'accompagnement des mutations économiques. Il vient en appui de financements ministériels spécifiques, et permet, par sa souplesse et sa définition interministérielle, de valoriser des démarches intégrées visant à la compétitivité des territoires et au développement durable.

Il participe également au financement du « volet territorial » des contrats de projets, prévu pour soutenir des démarches de développement infrarégionales.

Enfin, en dehors des contrats de projets, il est sollicité pour le financement de projets locaux structurants.

(1) *Propos du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, M. Patrick Devedjian, auditionné par la commission des Finances le 27 octobre 2009 (examen des crédits de la mission Plan de relance en commission élargie).*

b) L'impact du plan de relance de l'économie sur son budget

L'évolution des crédits du FNADT entre 2003 et 2010 est récapitulée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU FNADT

(en millions d'euros)

	LFI 2003		LFI 2007		LFI 2008		LFI 2009		PLF 2010		Variation 2010/2009 (%)	
	AE	CP	AE	CP								
FNADT	262,1	209,1	262,3	352,6	225,8	321,8	285,7	282,8	286,3	287,1	1,2	1,5
CPER	-	-	119,8	143,1	125,0	173,0	165,7	153,8	167,9	160,5	1,3	4,3
FNADT non contractualisé	-	-	142,5	209,5	100,8	148,8	120,0	129,0	118,4	126,6	-1,3	-1,8

Source : DIACT.

Entre 2003 et 2006, les autorisations d'engagement du FNADT ayant été toujours nettement supérieures aux crédits de paiement, ce déséquilibre a abouti à la formation d'un niveau de dette très élevé (122 millions d'euros à la fin de l'année 2006, soit la moitié de la dotation annuelle en crédits de paiement). À l'automne 2006, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, le vote d'un amendement gouvernemental ouvrant 100 millions de crédits de paiement supplémentaires a permis d'engager l'assainissement du budget du FNADT, poursuivi en 2008 par le maintien d'un niveau de crédits équivalent à celui de l'année précédente.

Aussi, après avoir constamment progressé entre 2003 et 2007 (+ 68 %), les **crédits de paiement** ont-ils sensiblement diminué à partir de 2008 (- 9 %) puis à nouveau en 2009 (- 12 %), pour tenir compte de la contrainte budgétaire et de l'amélioration du budget au regard de la dette, en baisse de 42 % entre 2006 et 2008. La dotation est en légère progression entre 2009 et 2010 (+ 1,5 %).

Les **autorisations d'engagement** ont nettement progressé entre 2008 et 2009 (+ 26 %) pour permettre le financement de nouveaux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre des restructurations de la Défense et la montée en puissance des contrats de projets État-régions 2007-2013. Elles sont reconduites pratiquement au même niveau en 2010 (+ 1,2 %).

En 2009, le plan de relance de l'économie apporte une contribution significative à l'aménagement et à la compétitivité des territoires en affectant une part de l'effort d'investissement au FNADT.

Celui-ci a reçu une dotation supplémentaire de **30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 87,5 millions d'euros en crédits de paiement**. Ces crédits ont été mis en œuvre autour de trois priorités :

– **l'accélération de la réalisation des contrats de projets** et notamment du volet territorial, à travers la mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de **25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,5 millions d'euros de crédits de paiement**, pour des projets prêts à démarrer dès les premiers mois de 2009 ;

– la mobilisation d'une **enveloppe supplémentaire de 5 millions d'euros** pour apporter un financement à quelques **projets non intégrés** dans les contrats de projets ;

– l'amélioration immédiate de la situation financière du FNADT avec le règlement de **la quasi-totalité des subventions en attente de paiement à la fin de l'année 2008**, soit près de **70 millions d'euros** de crédits de paiement.

Le tableau suivant met en évidence l'évolution de la dette du FNADT depuis 2006.

ÉVOLUTION DE LA DETTE EXIGIBLE DU FNADT DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

fin 2006	fin 2007	fin 2008	Variation 2006/2008	fin 2009 (prévision)
122	80	70	- 42 %	< 15

Source : DIACT.

C.– UN BUDGET RENFORCÉ EN 2010 POUR PERMETTRE LE FINANCEMENT DE NOUVELLES PRIORITÉS

1.– Si la répartition des crédits par action montre peu d'évolution par rapport à 2009...

Les tableaux suivants retracent l'évolution des crédits du programme par action, marquée par une quasi-stabilité des dotations en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par rapport à 2009.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ENTRE 2008, 2009 ET 2010

(en millions d'euros, hors fonds de concours)

Actions	Autorisations d'engagement					
	Crédits consommés 2008	LFI 2009	Part relative de l'action (en %)	PLF 2010	Part relative de l'action (en %)	Variation LFI 2009 / PLF 2010 (en %)
1 Attractivité économique et compétitivité des territoires	98,9	150,1	43	148,6	43	-
2 Développement territorial et solidarité	158,6	168,4	49	170,3	49	-
4 Instruments de pilotage et d'études	16,1	26	7,5	26,7	8	-
Total	273,6	344,5	100	345,7	100	+ 0,3

Source : *Projet annuel de performances pour 2010.*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT ENTRE 2008, 2009 ET 2010

(en millions d'euros, hors fonds de concours)

Actions	Crédits de paiement					
	Crédits consommés 2008	LFI 2009	Part relative de l'action (en %)	PLF 2010	Part relative de l'action (en %)	Variation LFI 2009 / PLF 2010 (en %)
1 Attractivité économique et compétitivité des territoires	146,4	124,3	36	137,2	40	+ 4
2 Développement territorial et solidarité	214,4	186,7	55	177,9	52	-3
4 Instruments de pilotage et d'études	16,9	26	7	26,7	8	+ 1
Total	377,7	337,1	100	341,9	100	+ 1,4

Source : *Projet annuel de performances pour 2010.*

2.– ...le budget du programme est pourtant sensiblement renforcé

Pour 2010, les montants votés dans la loi de programmation des finances publiques prévoyaient une dotation de 307 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une baisse de 9 % par rapport à 2009.

Mais la fin de cette année 2009, riche en décisions prises par le ministre dans le cadre de la nouvelle impulsion donnée à la politique d'aménagement du territoire, a fait apparaître de nouveaux besoins. Pour cette raison, la dotation en autorisations d'engagement a été renforcée et est en progression de 12 % par rapport à l'estimation initiale.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2010 prévoit l'inscription en autorisations d'engagement de 344,5 millions d'euros et de 341,9 millions d'euros en crédits de paiement, des montants quasiment identiques à ceux demandés en 2009.

La dotation supplémentaire de 38,4 millions d'euros provient d'un **abondement de 40 millions d'euros** et de la soustraction d'**1,7 million d'euros** de crédits de titre 2 alloués à la mission « région Capitale ».

Sa ventilation prévisionnelle est la suivante :

PLF 2010 : OPÉRATIONS NOUVELLES (PRÉVISIONS)

(en millions d'euros)

Deuxième vague de pôles d'excellence rurale	15
Soutien aux grappes d'entreprises	7
Assises des territoires ruraux	2
Rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel	1,7
FNADT (section générale)	11,3
Schémas d'aménagement numérique	3
Total	40

Source : *DIACT.*

Elle se répartit pour 35 millions d'euros vers l'action 2 *Développement solidaire et équilibré des territoires*, pour 3 millions d'euros vers l'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* et pour le reste vers l'action 4 *Instruments de pilotage et d'études*.

Comme l'année précédente, l'action 2 continue de mobiliser la majeure partie des crédits du programme, aussi bien en autorisations d'engagement (49 %) qu'en crédits de paiement (52 %).

Dans la répartition des crédits entre les actions, **la seule évolution notable par rapport à 2009 tient dans le renforcement des moyens en crédits de paiement alloués à l'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires***, faisant passer sa part relative dans le programme de 36 % en 2009 à 40 % en 2010.

D.– LA PERFORMANCE

1.– L'évolution du volet performance

Après trois années de fortes évolutions entre 2006 et 2008, la stabilité des objectifs et des indicateurs trouvée depuis le PAP 2009 offre une maquette de la performance devenue opérationnelle, et permet ainsi une analyse pertinente de la performance obtenue par le programme ⁽¹⁾.

Le seul changement intervenu dans le PAP 2010 tient à la disparition de l'indicateur 1.3 (*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*) jugé non pertinent, car ne faisant état que d'une mesure liée à l'activité des pôles et non à leur efficience.

La Cour des comptes, par l'intermédiaire de son Président, a souligné l'insuffisance de la mesure de la performance des pôles de compétitivité dans les documents budgétaires et préconisé des améliorations en ce sens.

En 2010, l'indicateur de l'objectif *Contribuer à améliorer la compétitivité des entreprises par le développement des pôles de compétitivité* du programme 192 *Enseignement supérieur et recherche économique et industrielle* a effectivement été modifié et ne mesure plus la simple évolution du nombre d'entreprises impliquées dans un pôle de compétitivité. Selon les termes du PAP de la mission *Recherche et enseignement supérieur* auquel il appartient, il vise désormais à « *mesurer le différentiel en termes de potentiel de développement existant entre les entreprises appartenant à un pôle et les autres, à travers deux paramètres stratégiques et emblématiques de leur essor, d'une part la croissance de la valeur ajoutée des entreprises (PME de moins de 250 salariés) et, d'autre part, celle du nombre d'emplois de cadres dans les territoires des pôles* ».

(1) Rapport n° 1775 – tome II – Commentaires des rapports annuels de performances par les rapporteurs spéciaux – Mission Politique des territoires, p. 307.

Enfin, les **contrats de performances** signés par les pôles avec l'État tout au long de l'année 2009 sont également le moyen de disposer désormais de données plus complètes dans les prochaines années.

Le Rapporteur spécial déplore que dans le présent programme 112, aucun indicateur nouveau ne se substitue à l'indicateur supprimé. Un nouvel indicateur pourrait cependant être intégré dans le PAP 2011. Relatif au suivi du plan d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense, il serait décliné à partir de l'indicateur 2.1 relatif aux contrats de site et permettrait d'apprécier l'impact du plan sur le maintien ou la création des emplois dans les territoires concernés.

2.– Les objectifs fixés pour 2010

En 2010, la performance du programme est évaluée à partir des objectifs et des indicateurs suivants :

- **Objectif 1** *Soutenir la compétitivité et l'attractivité du territoire.*

- L'indicateur 1.1 mesure le *Taux de réalisation des emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire (PAT).*

Cet indicateur est robuste : il a été reconduit en l'état sans interruption depuis sa création en 2006. Les résultats sont élevés puisque le taux de réalisation des emplois atteint 95 % depuis 2007. L'objectif fixé pour 2010 reste inchangé, la marge de progression étant sans doute limitée.

- L'indicateur 1.2 mesure le *Pourcentage des dossiers de demande de la PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours.*

Après une très mauvaise réalisation en 2007 liée à un élément conjoncturel (le régime de la PAT ayant été profondément réformé en milieu d'année, les délais d'instruction des dossiers ont dû être suspendus durant plusieurs mois), la réalisation pour 2008 a été excellente (94 %), signe que les retards de l'année précédente ont été résorbés. La prévision actualisée pour 2009 et la prévision pour 2010 sont à des niveaux, respectivement 85 % et 90 %, qu'il semble tout à fait possible d'atteindre.

- L'indicateur 1.3 mesure le *Nombre de projets d'investissements internationaux aboutis avec une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII*

Les résultats de cet indicateur mettent en évidence un renforcement de la valeur ajoutée de l'action de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), signe de l'efficacité des efforts de restructuration entrepris en 2006 pour la recentrer sur sa mission de prospection des investisseurs étrangers (cf. *infra*). Cet indicateur, particulièrement critiqué lors de sa création en 2006, a fait l'objet d'ajustements successifs et est opérationnel depuis le PAP 2009.

• **Objectif 2** *Accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale.*

– L'indicateur 2.1 mesure le *Taux de réalisation des objectifs de créations d'emplois et d'emplois sauvegardés dans les contrats de sites ou de territoires.*

Il vise à observer si le contrat de territoire ou de site remplit sa mission de soutien à l'emploi pour lequel il est mis en place. La réalisation en 2007 a été strictement conforme à la prévision (15 %). La progression de l'indicateur a été très forte entre 2009 (80 %) par rapport à la réalisation de 2008 (30/40 %). La prévision actualisée en 2009 a dû être revue nettement à la baisse (50 %), l'impact de la crise ayant rendu improbables l'atteinte des bons résultats espérés. L'objectif pour 2010 retient une progression prudente (60 %).

– L'indicateur 2.2 établit la *Comparaison du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale.* Pour cet indicateur, les objectifs sont fixés avec une marge de progression lente jusqu'en 2013. Avec seulement un résultat confirmé pour 2007, l'analyse de cet indicateur offre encore peu de recul pour apprécier la performance réalisée.

– L'indicateur 2.3 mesure le *Nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale (PER).*

Cet indicateur a été intégré dans le PAP en 2008 en remplacement d'indicateurs relatifs à l'évolution de la couverture numérique du territoire. Les résultats attendus de l'impact des pôles d'excellence rurale en termes de création d'emplois sont élevés : la valeur cible pour 2013 est de 13 500 emplois directs créés ou maintenus. Or la prévision pour 2009, fixée à 5 000 emplois, a été réactualisée à la baisse (4 500), alors que les PER ont eu trois années pour se mettre en place, et l'objectif fixé pour 2010 paraît en conséquence inatteignable (11 600).

• **Objectif 3** *Concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire.*

– L'indicateur 3.1 établit le *Taux de suivi dans PRESAGE des crédits d'État engagés au titre des CPER.*

Cet indicateur a été introduit dans le PAP en 2008. Il répond à une recommandation du CIAP⁽¹⁾ et doit permettre de mieux évaluer l'état d'avancement du suivi global des contrats de projets État-régions (CPER), tirant ainsi les enseignements des faiblesses rencontrées à ce niveau au cours de la précédente génération des contrats de plan 2000-2006. Depuis 2000, l'outil PRESAGE est un logiciel qui a fait ses preuves dans le suivi des fonds structurels. Son usage a été reconduit pour la nouvelle génération de programmes européens 2007-2013, étendu aux nouveaux contrats de projets État-régions, puis au suivi des crédits du plan de relance de l'économie.

(1) Comité interministériel d'audit des programmes - Rapport du 4 mai 2007.

La prévision actualisée de 2009 (70 %) est en nette progression par rapport à la réalisation de 2008 (58 %). La projection pour 2010 est fixée à 80 %, avec un objectif de 100 % de crédits d'État suivis grâce au logiciel en 2013.

– L'indicateur 3.2 mesure le *Nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargées à partir du site de l'Observatoire des territoires*.

Installé en mars 2005, **l'Observatoire des territoires** a un objectif d'aide à la décision et au suivi des politiques d'aménagement du territoire. Il doit remettre au Parlement tous les trois ans un rapport sur les dynamiques et la diversité des territoires français. Son **deuxième rapport**⁽¹⁾, **publié fin janvier 2009**, a mis en évidence les déséquilibres que connaissent certains territoires, aux niveaux démographiques, économiques ou sociaux. Forte de ces enseignements, la DIACT est chargée de mener des travaux dans trois directions : **la connaissance des mécanismes favorisant l'innovation territoriale, la détermination des facteurs d'attractivité des territoires et l'analyse des ressorts de la cohésion territoriale**.

E.– LES DÉPENSES FISCALES

1.– Un volume disproportionné par rapport à la taille de la mission

Le tableau suivant récapitule le nombre et le montant des dépenses fiscales rattachées au programme.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME

	PAP 2006	PAP 2007	PAP 2008	PAP 2009	PAP 2010
Nombre	24	31	34	30	29
Évaluation (en millions d'euros)	1 229	940	951	910	623

Source : projets annuels de performances de 2006 à 2010.

En 2010, 29 mesures fiscales sont rattachées au programme pour un montant total évalué à **623 millions d'euros, soit le double du total des crédits**.

Le maintien au sein de la mission de dépenses fiscales d'un montant aussi élevé est critiquable. D'une part, parce que le responsable du programme n'a aucune latitude sur ces dépenses et d'autre part, parce que le lien avec l'aménagement du territoire n'est pas immédiatement évident pour la majorité des dépenses. Cette critique est récurrente et unanime : elle émane des parlementaires des deux assemblées, de la Cour des comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes.

La DIACT a saisi la direction du budget et la direction de la législation fiscale pour que le PAP 2010 ne contienne que les dépenses fiscales ayant un lien direct avec la politique d'aménagement du territoire : elle a demandé que 20 des

(1) *Dynamiques et développement durable des territoires, Rapport de l'Observatoire des territoires – 2008.*

30 dépenses fiscales du PAP 2009 ne lui soient plus rattachées. La Direction du budget n'a guère fait suite à cette demande en ne déplaçant qu'une seule mesure, l'*Abattement en faveur des immeubles en ZUS*, transférée au programme 147 *Politique de la ville*.

2.- L'état d'avancement de l'évaluation du dispositif des zones de revitalisation rurale

L'article 2 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux qui institue dans son chapitre I^{er} le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) prévoit qu'il doit faire l'objet d'une évaluation **au plus tard en 2009**. Elle est actuellement réalisée sur la base de deux études confiées :

– à une mission interministérielle pour le **volet quantitatif** (nombre d'entreprises bénéficiaires, nombre de salariés ayant bénéficié d'une exonération de charge, coût de chaque mesure pour l'État et les collectivités territoriales, répartition des aides par secteur d'activité) ;

– au bureau d'études EDATER pour le **volet qualitatif**, à partir de la sélection d'une dizaine de territoires (recensement des aides et mesures mobilisées, impact sur l'emploi direct et sur l'activité économique, degré d'appropriation locale du dispositif et mise en évidence d'éventuels effets d'aubaine).

Les conclusions de cette évaluation devraient être connues avant la fin de l'année.

II.- LE MAINTIEN DES MOYENS CONSACRÉS À L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES

A.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1

L'action 1 *Attractivité économique et compétitivité des territoires* regroupe les politiques visant à renforcer sur le plan économique les atouts des territoires. Il est prévu dans le présent projet de loi de finances de la doter de **148,6 millions d'euros en autorisations d'engagement**, un niveau stable par rapport à 2009 et de **137,2 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de l'action 1 selon ses composantes.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE
ET COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES ENTRE 2009 ET 2010**

(en millions d'euros)

	PLF 2009		PLF 2010		Variation 2009/2010	
	AE	CP	AE	CP	AE (en %)	CP (en %)
Subvention à l'AFII	7,8	7,8	7,8	7,8	-	-
Prime à l'aménagement du territoire	38,1	32,2	38,1	34	-	+ 5
Réseau de la DIACT	2,7	2,7	1,3	1,3	- 52	- 52
Engagements du Gouvernement	50,9	32,2	50,9	45,1	-	+ 40
– restructurations de la Défense	30	4,5	30	16,5	-	+ 260
– pôles de compétitivité/grappes d'entreprises	7,5	7,5	14,5	11	+ 95	+ 46
– contrats de site	13,4	20,2	6,4	17,6	- 110	- 14
Engagements CPER	50	47,5	50	49	-	+ 3
Total	150	124,2	148,6	137,2	- 1	+ 10

Source : projets annuels de performances pour 2009 et 2010.

En 2010, la part relative de l'action 1 dans le programme se renforce sensiblement au niveau des crédits de paiement, en progression de 10 % par rapport à 2009.

Cette hausse des moyens de paiement est destinée à couvrir les besoins liés à l'avancement du plan d'accompagnement des territoires touchés par les mesures de restructuration de la Défense engagé en 2009, au renforcement de la politique de soutien des pôles de compétitivité et à l'animation de la nouvelle politique des « grappes d'entreprises ». Les besoins liés aux contrats de site et au réseau soutenu par la DIACT sont en nette diminution. La subvention à l'Agence française pour les investissements internationaux, opérateur du programme, reste stable.

Il en est de même pour la dotation à la **prime d'aménagement du territoire (PAT)**, fixée à 38,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34 millions d'euros en crédits de paiement.

Second outil de ce programme avec le FNADT, la PAT est une aide d'État soumise à une double réglementation, au plan communautaire et au plan national.

B.– LES AIDES PUBLIQUES AUX ENTREPRISES

Les aides publiques aux entreprises sont strictement encadrées par le droit communautaire. Si elles sont par principe interdites, l'alinéa 2 de l'article 87 du Traité de la Communauté européenne considère que certaines d'entre elles sont compatibles avec le marché commun et échappent donc à l'obligation de notification à la Commission prévue à l'article 88-1 du même Traité.

La Commission européenne a adopté, le 6 août 2008, **le nouveau règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) n° 800/2008**, permettant aux États membres d'instaurer des régimes d'aide aux entreprises sous réserve du respect de certaines règles de transparence. Les autorités françaises ont ainsi adopté **neuf régimes d'aide cadres exemptés sur la base de ce règlement**.

Font parties de ces régimes exemptés **le régime des aides à l'investissement à finalité régionale et le régime de la prime d'aménagement du territoire**.

1.– Les aides à l'investissement à finalité régionale

a) Un zonage défini pour la période 2007-2013

Le Traité autorise la mise en œuvre **« d'aides à l'investissement à finalité régionale »** (AFR) afin de contribuer au développement des territoires en difficulté de l'Union européenne. Le 21 décembre 2005, la Commission a adopté les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007–2013. Ces orientations ont été suivies par l'adoption d'un premier règlement relatif aux aides à l'investissement à finalité régionale (le règlement (CE) n° 1628/2006 du 24 octobre 2006).

Ces aides visent à soutenir le développement des zones les plus désavantagées de l'Union en y encourageant l'investissement initial de certains secteurs d'activités. Le règlement définit les objectifs de ces aides, les catégories de bénéficiaires, les plafonds applicables en fonction de la zone et de la taille de l'entreprise (calculés non pas en montants maximaux mais en appliquant aux coûts éligibles un taux d'intensité d'aides), les conditions de cumul des aides ainsi que leurs conditions de contrôle.

La carte française des zones AFR a été autorisée par la Commission européenne pour la période 2007–2013 par une décision du 7 mars 2007 et le décret n° 2007– 732 du 7 mai 2007 a délimité pour la France deux types de zones :

– celles relevant du *a* du paragraphe 3 de l'article 87 du traité de Rome, qui autorise des 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. Les régions éligibles sont caractérisées par un PIB par habitant ne dépassant pas 75 % de la moyenne communautaire. En France, ces aides sont attribuées aux DOM, éligibles intégralement (ils reçoivent le taux d'aide maximal, entre 50 % et 70 % selon la taille de l'entreprise) ;

– celles relevant du *c* du paragraphe 3 du même article, qui autorise des aides destinées à promouvoir **le développement économique des régions d'un État membre défavorisées par rapport à la moyenne nationale**. Ces régions sont moins défavorisées que celles visées au *a* et concernent donc une partie plus restreinte du territoire national. L'intensité des aides y est moindre et on distingue

à l'intérieur de ces zones deux taux d'aides distincts. Un taux normal qui varie entre 35 et 10 % de l'investissement selon la taille de l'entreprise, et un taux réduit pour les régions dont le PIB par habitant est de 100 % supérieur à la moyenne de l'UE-25 et un taux de chômage inférieur à la moyenne de l'UE-25.

Les aides mobilisables dans le zonage AFR concernent principalement **la prime d'aménagement du territoire « industrie et services »**, les aides à l'immobilier d'entreprise des collectivités territoriales, les exonérations de taxe professionnelle et les aides régionales à l'emploi ou à l'investissement.

Cette nouvelle réglementation impose à la France **une baisse de 55 % de la population couverte** par rapport à la période 2000-2006, portant à seulement **15,5 % le taux de sa population éligible** au lieu de 34,4 %.

b) L'utilisation de la réserve nationale en 2008 et 2009

Tenant compte de cette réduction sensible du taux de population éligible, le CIACT du 6 mars 2006 a décidé de constituer une **réserve au niveau national de 250 000 habitants**, destinée à être utilisée pour classer des territoires touchés par des sinistres économiques d'une ampleur particulière parmi les zones bénéficiaires des AFR, de façon à pouvoir les accompagner et renforcer leur attractivité.

La sélection de ces territoires se fait au regard de deux critères :

– en premier lieu, la zone d'emploi doit répondre à un critère **sur l'ampleur du choc**, c'est-à-dire avoir connu au moins **500 suppressions d'emplois** dans un ou plusieurs établissements du même secteur d'activité au cours des douze derniers mois ou des suppressions d'emplois d'un ou de plusieurs établissements sur un à trois secteurs d'activité représentant au moins **1,25 % de l'emploi salarié** total au cours des 12 derniers mois ;

– en second lieu, un critère relatif à la **situation de l'emploi** dans le bassin. La zone d'emploi doit se trouver dans l'une des deux situations suivantes : le taux de chômage y est supérieur à la moyenne nationale ou elle connaît une croissance de l'emploi inférieure à la moyenne nationale.

Enfin, dernière condition, les territoires intégrés à la carte des zones AFR doivent consister en des zones contiguës de plus de 50 000 habitants ou être rattachées à des zones existantes.

La réserve nationale a été utilisée **une première fois** pour les territoires de Châteaudun, Nogent-le-Rotrou et Amiens, sites particulièrement affectés par des sinistres industriels importants. La Commission européenne a approuvé cette modification de zonage par décision du **4 juin 2008** (décret n° 2008-1415 du 19 décembre 2008). L'insertion de ces zones d'emplois dans la carte de zonage a conduit au « prélèvement » de **70 950 habitants** sur la réserve nationale.

Puis, conformément à l'engagement pris dans le cadre du plan d'accompagnement des territoires concernés par les restructurations de la Défense, le Gouvernement a transmis pour validation à la Commission européenne le **6 janvier 2009** une demande d'extension du zonage pour intégrer plusieurs sites militaires en reconversion, approuvée par la Commission européenne (décret n° 2009-925 du 27 juillet 2009). Les sites concernés sont les suivants : Joigny (Yonne) en Bourgogne, Châteauroux (Indre) en région Centre, Vernon (Eure) en Haute-Normandie, Sourduin (Seine et Marne) en Île de France, Limoges (Haute-Vienne), Guéret et La Courtine (Creuse avec un rattachement au zonage de Corrèze) en Limousin, Commercy (Meuse), Metz, Augny, Dieuze (Moselle et Meurthe-et-Moselle), Epinoy (Pas-de-Calais) en Nord/Pas-de-Calais, Laval (Mayenne) en Pays-de-la-Loire et Couvron-et-Aumencourt (Aisne) en Picardie ⁽¹⁾. Après cette opération, la réserve de population restant disponible est de **53 863 habitants**.

Depuis, une nouvelle utilisation de cette réserve a été validée par le Premier ministre **et devrait conduire à son épuisement** ⁽²⁾.

c) Le sort des zones transitoires et les perspectives d'élargissement du zonage

En complément des 15,5 % de population éligible à l'article 87.3.c, la Commission a alloué 6,9 % de la population française (soit 4,152 millions d'habitants), pour un zonage transitoire pour les années 2007 et 2008. La répartition de ce quota entre les régions a été déterminée en fonction du pourcentage de perte de population de chaque région par rapport à la perte totale nationale. Les taux d'aides accordées à ces régions varient entre 10 et 30 % selon la taille de l'entreprise. À partir du 1^{er} janvier 2009, ces zones transitoires ont perdu leur statut particulier, **la demande de prolongation de deux ans de ce zonage transitoire ayant été refusée** par la Commission européenne en mars 2009.

d) La possibilité de réviser la carte en 2010

La liste des régions sélectionnées au titre de l'article 87-3-c est en principe applicable pour toute la période 2007-2013, mais elle peut faire l'objet d'une **révision à mi-parcours** en 2010. Chaque État membre peut modifier la liste des régions dans la limite de 50 % de la couverture totale autorisée, mais à population constante (chaque nouvelle zone intégrée dans la carte devra être compensée par la sortie du zonage d'une autre zone d'un montant de population équivalent à celle insérée).

(1) En plus de ces sites, le territoire de Saint-Girons en Ariège a également été intégré pour répondre à un sinistre économique intervenu localement.

(2) Le détail des zones concernées fait l'objet d'arbitrages dont les résultats seront connus avant la fin de l'année.

Les États membres doivent déposer leur proposition de modification avant le 30 avril 2010. **À ce jour, le Gouvernement n'a pas encore statué sur l'engagement de cette procédure de révision à mi-parcours.**

2.– La prime d'aménagement du territoire

a) Son rôle et ses modalités

Conséquence de la forte diminution du zonage AFR de la France pour la période 2007-2013, la PAT a fait l'objet d'une importante refonte en 2007. Devenue le principal levier d'aide directe à l'investissement des entreprises, son rôle est précisé dans une circulaire du 15 juillet 2008 ⁽¹⁾ :

« La prime d'aménagement du territoire, accordée par le ministre chargé de l'Aménagement du territoire après consultation de la commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA), est un outil majeur de soutien à la création d'emplois durables et au développement d'activités économiques et de recherche-développement sur les zones prioritaires du territoire national. Elle vise, en conformité avec la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, à corriger les déséquilibres de développement en favorisant la localisation ou l'émergence de projets créateurs d'emplois durables dans les zones les plus fragiles du territoire national. Elle doit également contribuer à faire de la France le premier pays d'accueil des projets internationalement mobiles en Europe. »

Elle recouvre désormais deux types d'interventions, basées sur deux régimes différents :

– la **PAT « industrie-services »** doit permettre de soutenir les projets de création, d'extension ou de reprise d'entreprises industrielles ou de services. Basée sur le régime des aides à finalités régionales, elle permet d'octroyer une prime à l'investissement productif d'entreprises dont les taux maximaux et les critères d'éligibilité sont déterminés par une grille validée par la Commission européenne ;

– la **PAT « recherche, développement et innovation »** a pour objet de favoriser le développement de projets de recherche et développement (R&D) et d'innovation d'entreprises industrielles et de services. Basée sur l'encadrement communautaire des aides à la recherche, au développement et à l'innovation, elle s'adresse aussi bien aux PME qu'aux grandes entreprises, sur l'ensemble du territoire métropolitain.

La PAT a ainsi vocation à :

– appuyer les **projets majeurs d'intérêt national**, au premier rang desquels les **investissements internationalement mobiles**, afin de renforcer

(1) Circulaire du 15 juillet 2008 relative aux conditions d'instruction et d'attribution de la prime d'aménagement du territoire.

l'attractivité de la France dans un contexte où les décideurs industriels internationaux sont très attachés aux marques d'intérêt des pouvoirs publics, notamment sous forme d'aides directes ;

– maintenir le soutien aux projets industriels de taille intermédiaire et aux projets de R&D, compte tenu de son caractère incitatif pour ce type de projets ;

– encourager le développement des zones en crise (structurelle ou plus conjoncturelle) par l'accompagnement des projets les plus structurants de ces territoires.

Le dispositif est présenté dans le tableau ci-après :

LE RÉGIME DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

	Industrie et Services	Recherche, Développement, Innovation
Zonage	AFR	France métropolitaine
Type d'aide	Prime à l'investissement matériel et immatériel aux projets de création, d'extension et de reprise d'établissements	Prime aux programmes de recherche-développement et aux programmes d'innovation d'organisation et de procédés dans les services
Modalités	<p>* <u>création d'activité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'entreprise réalise un investissement d'au moins 5 millions d'euros et crée 25 emplois ; – l'entreprise réalise un investissement inférieur à 5 millions d'euros et crée 50 emplois. <p>* <u>extension d'activité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – 25 emplois sont créés et cette création représente plus de 50 % de la masse salariale ; – 50 emplois sont créés ; – l'investissement atteint 25 millions d'euros <p>1)</p> <p>* <u>reprise d'activité</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> – le programme primé conduit à la reprise de 150 emplois et à la réalisation d'au moins 15 millions d'euros d'investissements 2) <p style="text-align: center;">15 000 euros par emploi créé</p>	<p>* soit 20 créations nettes d'emplois permanents,</p> <p>* soit un investissement de recherche d'au moins 7,5 millions d'euros.</p> <p style="text-align: center;">15 000 à 25 000 euros par emploi créé</p>
Entreprises éligibles	PME et grandes entreprises industrielles et de service	
Taux d'aides	De 10 % à 35 %, en fonction de la zone AFR	De 25 % à 60 %, en fonction du programme

Source : DIACT.

1) et 2) Ces seuils ont été modifiés par le décret du 26 mars 2009.

b) Un cadre réglementaire assoupli en 2009 en réponse à la crise

Pour répondre au contexte de crise économique installé au second semestre 2008, des aménagements ont été apportés au cadre réglementaire de la PAT.

Depuis 2007, les **reprises et les extensions d'entreprises sans créations d'emplois** étaient éligibles. Un décret du 26 mars 2009 ⁽¹⁾ a élargi deux critères d'éligibilité pour ces catégories :

– en abaissant de 25 millions d'euros à 10 millions d'euros les planchers d'investissements des projets d'extension d'activité (« PAT défensive ») ;

– en abaissant, pour les reprises (« PAT reprise »), de 150 à 80 le nombre d'emplois maintenus et de 15 millions à 5 millions les projets d'investissements correspondants.

L'objectif de ces mesures est de mieux accompagner les entreprises conduisant un programme de reprise d'un site industriel en difficulté et celles ayant un projet d'extension, lequel sans entraîner de nouveaux recrutements, permet néanmoins de maintenir de l'emploi existant du fait des nouveaux investissements réalisés dans l'outil de production. **Quatre dossiers qui auraient été jugés inéligibles selon les critères du décret de 2007 ont ainsi pu être retenus pour l'attribution d'une aide PAT depuis le début de l'année**, concourant ainsi au maintien de 1 163 emplois et accompagnant un volume d'investissements de 45,8 millions d'euros pour un montant d'aide cumulé de 3,6 millions d'euros.

c) Le bilan de la PAT en 2008 et au premier semestre 2009

En incluant les décisions de la dernière commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA) tenue le 8 octobre 2009, **172 projets** ont été accompagnés par une prime d'aménagement du territoire, représentant le soutien à **plus de 14 000 emplois**.

Le tableau suivant détaille ce bilan.

(1) Décret n° 2009-333 du 26 mars 2009 modifiant le décret n° 2007-809 du 11 mai 2007 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services.

BILAN DE LA PAT POUR 2008 ET 2009

	2008		2009 (dix mois)	
	Nombre de projets	Nombre d'emplois	Nombre de projets	Nombre d'emplois
Dossiers examinés	105		67	
Dossiers retenus	78	8 255	51	6 053
– dont PAT industrie et services	66	7 589	41	5 318
– dont PAT recherche-développement-innovation	12	666	10	735
– dont projets sans création d'emplois (maintien)	2	1 288		2 111
<i>en pourcentage du total</i>		<i>16</i>		<i>35</i>
- dont projets avec création d'emplois	76	6 967		3 942
<i>en pourcentage du total</i>		<i>84</i>		<i>65</i>
- dont projets de création	17	2 058	25	
- dont projets de reprise			3	
- dont projets d'extension	61	6 197	23	
- dont projets à dominante développement durable	31	2 882	8	1 258

Source : DIACT.

En 2008, 84 % des emplois liés à des projets soutenus par la PAT étaient des créations. Ce taux diminue nettement sur les dix premiers mois de l'année 2009 pour atteindre 65 %. Avec l'abaissement du niveau d'éligibilité des critères pour les projets de reprise ou d'extension, **la PAT joue son rôle d'amortisseur de la crise en contribuant au maintien de l'emploi existant.**

C.– LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle, la France a lancé, en 2004 ⁽¹⁾, une nouvelle politique industrielle, orientée vers une logique de territoire et de réseau, en décidant de la création et du développement de **pôles de compétitivité**. Ces derniers 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.**

71 pôles ont été labellisés, 67 par le CIADT ⁽²⁾ du 12 juillet 2005 et 5 supplémentaires lors du CIACT ⁽³⁾ du 5 juillet 2007, répartis entre 7 pôles mondiaux, 10 pôles à vocation mondiale et 54 pôles nationaux. L'État s'est engagé financièrement pour assurer leur soutien en engageant 1,5 milliard d'euros

(1) Comité interministériel d'aménagement et de développement de territoire (CIADT) du 14 septembre 2004.

(2) Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. La liste a ensuite été réduite à 66 pôles après la fusion de deux projets.

(3) Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires. Ce comité, réuni par le Premier ministre, est composé des ministres concernés par l'aménagement du territoire.

sur la période 2006–2008. Trois ans après avoir lancé ce dispositif, le Gouvernement a souhaité qu'une évaluation globale des pôles soit effectuée pour faire le point sur le bon usage des crédits publics et déterminer les actions d'amélioration à mener.

1.– La poursuite de la politique des pôles après une évaluation positive

Le 23 juin 2008, le Président de la République a annoncé la poursuite de la politique nationale de soutien aux pôles pour la période 2009-2011. Leur évaluation, menée au premier semestre 2008 par les cabinets Boston Consulting Group et CM International a donné lieu à la publication d'un rapport rendu le 18 juin 2008, qui a confirmé le bien fondé de l'engagement financier de l'État.

LES ENSEIGNEMENTS DE L'AUDIT DES CABINETS BCG ET CM INTERNATIONAL

– Le nombre de pôles labellisés classés en catégorie 1 et 2 montre que plus de 80 % d'entre eux ont répondu entièrement ou en partie aux objectifs de la politique des pôles de compétitivité.

– La politique des pôles a enclenché une réelle dynamique d'innovation dans l'ensemble des secteurs industriels français. Les pôles ont fonctionné comme des « usines à projets ».

– Elle a permis le développement de coopérations entre acteurs jusqu'ici cloisonnés et la création de passerelles nouvelles entre universités, laboratoires et entreprises.

– Vue de l'étranger, la notion de pôle de compétitivité constitue une « marque » qui commence à être reconnue et valorisée.

– Enfin, la politique des pôles a également contribué à l'ancrage du sujet « Innovation » dans les politiques locales de développement économique.

L'étude d'évaluation a réparti les 71 pôles en trois groupes :

– 39 pôles ayant atteint les objectifs de la politique des pôles (groupe 1),

– 19 pôles ayant partiellement atteint les 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 » a été confirmée pour la période 2009-2011. Pour les pôles du groupe 3, ce label a été maintenu jusqu'à la fin de l'année 2009.

2.– Le budget de la phase « Pôles 2.0 »

La reconduction a été décidée pour **trois ans (2009-2011 ou version 2.0)** pour l'ensemble des pôles, et est financée avec une nouvelle enveloppe globale de **1,5 milliard d'euros**.

Le tableau suivant présente la nouvelle ventilation de l'enveloppe reconduite de 1,5 milliard d'euros pour la période 2009-2011.

a) *La synthèse des financements*

SYNTHÈSE DES FINANCEMENTS

(en millions d'euros)

	Période 2006-2008	Période 2009-2011
Crédits affectés (FUI) ⁽¹⁾	812	650
<i>Animation</i>	69	50
Ministères	66	50
Agence nationale de la recherche	3	-
<i>Intervention</i>	743	600
Projets R&D	708	495
<i>Projets structurants</i>	-	105
Autres	35	-
Exonérations fiscales ⁽²⁾	160	-
Crédits non directement affectés	575	850
Ministères	75	-
Agence nationale de la recherche	500	600
OSEO, Caisse des dépôts et consignations		250
Total	1 547	1 500

(1) Fonds unique interministériel

(2) Pour mémoire, les exonérations fiscales prévues à l'article 24 de la loi de finances pour 2005 ont été abrogées concernant la période 2009-2011.

Source : *DIACT*.

Le montant des crédits budgétaires provenant du FNADT inscrits pour la période 2009-2011 est de 7 millions d'euros de crédits d'animation et de 5 millions d'euros pour le soutien aux projets de R&D (FUI).

b) *Les évolutions par rapport à la phase « 1.0 »*

Plusieurs nouveautés par rapport à la phase 1.0 sont à souligner :

– les dotations du fonds unique interministériel (FUI) sont en baisse de 20 % par rapport à la phase précédente ;

– 105 millions d'euros sont destinés au cofinancement de projets d'équipements et d'infrastructures mutualisés (ou « plateformes d'innovation ») ;

– compte tenu du renfort du crédit impôt recherche (CIR) décidé en 2007, les taux d'intervention du FUI au profit des entreprises participant aux projets retenus ont été adaptés et varient de 25 % à 45 % selon les cas.

3.– Les objectifs pour la période 2009-2011

a) Amener les pôles à devenir de véritables écosystèmes

À terme, cette nouvelle phase de la politique des pôles se donne pour objectif de mettre en synergie les pôles de compétitivité avec l'ensemble des politiques et acteurs de soutien à la recherche et à l'innovation, tant à l'échelon national que territorial, afin de construire de **véritables écosystèmes de croissance et d'innovation**.

Au niveau national, les ministères membres du groupe de travail interministériel (GTI) doivent assurer une prise en compte suivie et quantifiée des pôles de compétitivité dans leurs stratégies nationales ainsi que dans leurs décisions d'investissement et d'allocation de ressources concernant les établissements de recherche et de formation et les organismes de recherche dont ils ont la responsabilité ou la tutelle.

Au niveau des territoires, le Gouvernement demande aux établissements publics d'enseignement et de recherche, acteurs d'un pôle, d'impliquer les structures de coopération et de coordination qu'ils ont mis en place (PRES⁽¹⁾, RTRA⁽²⁾, C/RTRS, Instituts Carnot⁽³⁾, structures mutualisées de valorisation, incubateurs...) dans la définition des stratégies et dans la mise en œuvre des actions de ce pôle.

Il s'agit ainsi de faire converger stratégies et actions, de clarifier les missions et d'éviter les doublons.

b) Renforcer leur autonomie en augmentant les ressources privées

Concernant les sources de financement pour la poursuite de la politique des pôles, la phase 2.0 comprend des objectifs précis devant conduire au **renforcement significatif de la part des partenariats privés**.

Pour les projets collaboratifs, la part de financement privé doit être portée à 50 % en 2011 contre seulement 17 % constatés sur la période précédente. Pour les crédits d'animation, l'objectif est d'aboutir à la même date à une part équilibrée (50 %) entre financements publics et privés.

Les progrès à réaliser en la matière semblent particulièrement importants. Le rapport d'audit constate en effet que : *« l'implication des financements privés pour la mise en œuvre des projets d'innovation est encore très limitée pour les PME. Les banques, mais également les capitaux risqueurs et business angels n'ont pas encore tissé des liens avec les pôles de compétitivité »*.

(1) Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (conçus pour favoriser le rapprochement des universités et des grandes écoles, on en comptait dix fin 2008).

(2) Réseaux thématiques de recherche avancée (avec un statut de fondation, ils rassemblent une masse critique de chercheurs de très haut niveau fédérés autour d'une stratégie partagée ; ils sont treize fin 2008).

(3) Ce label est décerné à des structures de recherche existantes et permet de donner une image de compétence, d'efficacité et de professionnalisme ; 33 instituts ont ainsi été labellisés fin 2008).

Pour autant, la DIACT estime que les objectifs fixés ont toutes les chances d’être tenus. D’une part, parce que l’ensemble des plans de financement prévisionnels des pôles signataires des contrats de performance intègre cet objectif de 50 % et, d’autre part, car des actions sont menées par le GTI pour favoriser les échanges destinés à communiquer sur les différents outils de financement privés existants. Ainsi, les pôles sont invités à s’inspirer des bonnes pratiques identifiées dans d’autres pôles : création d’un club d’investisseurs par le pôle Cancer Bio Santé, opération *Coup-de-poing ISF* ⁽¹⁾ par les pôles Cap Digital et System@tic, ...

c) Améliorer l’intégration des PME dans le dispositif

Même si les résultats de l’évaluation montrent globalement une bonne intégration des PME au sein des pôles, une marge de progression existe. Les chiffres avancés dans le rapport d’audit sur la participation des PME aux pôles sont plutôt satisfaisants : en 2008, sur la période observée, elles représentent, en nombre d’adhérents, la grande majorité des membres des pôles (85 % des entreprises membres) et jouent parfois un rôle clé dans leur structuration. Certains pôles peuvent être quasi exclusivement constitués de PME (à l’exemple des pôles Imaginove, Cap Digital, du pôle Enfant...) et 15 pôles sont présidés par un représentant des PME. Leur niveau d’implication dans les projets du FUI est correct (27 % des partenaires).

Mais la perception sur le terrain est légèrement différente. Le Comité Richelieu, regroupant l’essentiel des PME innovantes en France, tempère ces bons résultats en constatant que les PME reçoivent trois fois moins d’aides publiques que les autres entreprises (quatre fois moins dans les pôles mondiaux). De plus, 66 % des PME membres des pôles estiment n’être pas suffisamment valorisées au sein des pôles et souhaitent être mieux représentées dans les instances de gouvernance ⁽²⁾. Enfin, selon les résultats d’une enquête menée par le MEDEF ⁽³⁾, 52 % des pôles eux-mêmes considèrent que les PME ne bénéficient pas pleinement de « l’effet pôle ».

Un des défis de la phase 2.0 est donc de **renforcer la participation des PME aux pôles**.

(1) Cette opération est destinée à faire se rencontrer des investisseurs et des particuliers redevables de l’ISF, avec des PME innovantes, pour leur faire profiter du dispositif de réduction prévu par la loi dite TEPA. Celle-ci institue un avantage fiscal permettant aux redevables de l’ISF d’imputer 75 % des versements (souscription au capital initial ou augmentation de capital) effectués dans les PME sur le montant d’ISF mis à leur charge, dans la limite annuelle de 50 000 euros.

(2) Les résultats de la dernière enquête publiée par le Comité Richelieu le 22 septembre 2009 montrent une amélioration du jugement porté par les PME innovantes sur le fonctionnement des pôles de compétitivité puisqu’il est positif pour 57 % d’entre elles en 2009 contre 34 % en juin 2008. Mais la frustration persiste encore pour une majeure partie d’entre elles sur la capacité des pôles à leur ouvrir de nouveaux marchés.

(3) Enquête de la Task Force du MEDEF sur les pôles de compétitivité, réalisée entre juin 2007 et juin 2008, et ayant donné lieu à un taux de réponse élevé de 60 %.

d) Renforcer leur dimension internationale

Un autre enjeu est d'accompagner les pôles dans leur **développement à l'international**.

Une action a donc été engagée par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services⁽¹⁾ (DGCIS), avec le lancement d'un appel à projets intitulé « *Ambassadeurs des pôles de compétitivité : programme en faveur du rayonnement des acteurs de l'innovation en Europe et à l'international* », dont les résultats n'ont pas encore été annoncés. L'objectif de ce programme est de développer un réseau stratégique de contacts et de collaborations entre les 17 pôles mondiaux (mais pas exclusivement) avec les meilleurs *clusters* mondiaux dans différents secteurs d'activité. Des exemples peuvent être mis en avant, comme le *Life Science Corridor*⁽²⁾ dans son travail avec les *clusters* de la région du Kansai, du Massachusetts et de la Province de Québec, ou encore le pôle system@tic avec la région de Boston.

4.– L'actualité des pôles en 2009

L'année 2009 est marquée par :

a) Les résultats du huitième appel à projets

À l'issue du huitième appel à projets lancé le 27 février 2009, le Gouvernement a annoncé le financement par l'État de 93 nouveaux projets de R&D émanant de 48 pôles de compétitivité, pour un montant de 109 millions d'euros.

(1) Créée par décret le 13 janvier 2009, la DGCIS résulte de la fusion de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction du tourisme (DT) et de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales (DCASPL).

(2) Trois pôles de compétitivité spécialisés dans le domaine de la santé et de la biologie, Lyonbiopôle, Alsace Biovalley et Cancer-Bio-Santé se sont regroupés sous le nom de « Lifescience Corridor ». Il s'agit d'une alliance stratégique dont l'objectif est d'accompagner les PME sur le marché international et d'engager des partenariats technologiques européens et internationaux autour de projets collaboratifs.

Le tableau suivant présente la synthèse des résultats obtenus pour l'ensemble des appels à projets lancés depuis la création des pôles en 2005.

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DES APPELS À PROJETS ENTRE 2005 ET 2009

	2005	2006		2007		2008		2009		AAP
	AAP 0	AAP 1	AAP 2	AAP 3	AAP 4	AAP 5	AAP 6	AAP 7	AAP 8	Total
Projets présentés		225	158	211	127	206	193	190	200	1 510
Projets retenus	19	75	68	100	70	123	99	91	93	738
Taux de sélection (en %)		33	43	47	55	60	51	48	46	49
Pôles impliqués	15	42	39	47	40	52	59	53	48	-
Subvention prévisionnelle du FUI (en millions d'euros)	42	113	80	153	86	147	109	107	109	946
Intentions des collectivités locales (en millions d'euros)	0	73	30	80	47	78	75	67	62	512
Total FUI et collectivités locales (en millions d'euros)	42	186	110	233	133	225	184	174	171	1 457

Source : DIACT.

En cumulé, sur les **1 510 projets** présentés dans le cadre des appels à projets du FUI de 2006 à 2009, **738 ont été retenus**, soit un **taux de sélection de 49 %**. Ce bon niveau de sélectivité témoigne du dynamisme des pôles et doit être apprécié au regard de l'augmentation continue de la qualité des projets constatée au cours des dernières réunions du GTI.

Le rapport d'évaluation de 2008 montre de plus que le mécanisme d'appel à projets a fait preuve de son efficacité en permettant d'éviter le saupoudrage des crédits. Il crée en effet les conditions favorables à la sélectivité en favorisant les porteurs de projets dotés d'une certaine masse critique. Ainsi, 80 % des financements de la période 2006-2008 ont été concentrés sur la vingtaine de pôles mondiaux et à vocation mondiale.

Dans le cadre des engagements pris sur le « verdissement » des projets, pour la période 2009-2011, le Gouvernement s'est fixé comme objectif de porter la part de projets labellisés liés **au développement durable à 30 %** contre 16 % obtenue pour la phase précédente. Cet objectif a été atteint dès le mois de juillet 2009 lors des résultats du huitième appel à projets du FUI avec un taux de **31,2 %** de projets retenus.

Le tableau ci-après récapitule les résultats obtenus, sur les trois derniers appels à projets du FUI, dans la prise en compte du développement durable.

**SOUTIEN DES PROJETS « DÉVELOPPEMENT DURABLE »
LORS DES APPELS À PROJETS DU FUI**

	% du nombre de pôles impliqués dans les projets retenus « développement durable »	% de projets « développement durable » retenus dans le cadre du FUI	% du montant global du FUI consacré aux projets « développement durable »
AAP n° 8 (2009)	47,9	31,2	30,5
AAP n° 7 (2009)	50,9	29,7	28,6
AAP n° 6 (2008)	32,2	20,2	19,8
AAP n° 5 (2008)	21,6	14,6	15,3

Source : DIACT.

Un **neuvième appel à projets** a été annoncé le 20 octobre 2009. Les projets sélectionnés seront connus en mars 2010.

b) Le transfert de la gestion du FUI à OSEO

Dès 2007 ⁽¹⁾, **le transfert de la gestion du FUI vers OSEO** a été envisagé par le Gouvernement pour **réduire de façon substantielle les délais d'octroi des subventions et simplifier les procédures de financement.**

Les objectifs d'OSEO sont à la fois de parvenir à unifier le dossier de demande d'aide (jusqu'à présent différent en fonction des acteurs – régions, OSEO, ANR, alors que le projet est le même) et de **diviser par deux** le délai de montage de la convention, en le faisant passer de 165 jours à moins de 60 jours pour deux tiers des projets. Ce transfert devait être effectif en fin d'année 2008 mais a pris du retard. Signée au mois de juillet 2009, la convention détaillant ses modalités concrètes de mise en œuvre n'est pas encore complètement finalisée, mais **la gestion du FUI par OSEO sera opérationnelle pour le neuvième appel à projets.**

c) Le renforcement de l'animation et du pilotage stratégique

L'évaluation effectuée en 2008 ayant mis en évidence des insuffisances dans le pilotage de la politique des pôles au niveau national, le Gouvernement a demandé à chacun d'entre eux de se doter d'une **véritable stratégie fixée sur un terme de 3 à 5 ans.**

Les 58 pôles classés dans les groupes 1 et 2 ont été tenus de signer des **contrats de performance** avec l'État et les collectivités territoriales impliquées. En contrepartie de ces engagements pris sur la performance, ces contrats leur donnent une visibilité sur la continuité des soutiens financiers apportés par l'État pour la période 2009-2011.

Au 30 juillet 2009, l'état d'avancement des signatures est positif, puisque **85 % des projets de contrats de performance ont été validés par le GTI.**

(1) Décision prise par le Conseil de modernisation des politiques publiques le 4 décembre 2007.

d) L'instauration d'un partenariat entre l'État et la Caisse des dépôts

De nombreux porteurs de projets d'infrastructures collaboratives de recherche-développement et d'innovation (RDI) étant demandeurs de financements publics, un **appel à projets des pôles de compétitivité sur les plateformes d'innovation** a été lancé entre octobre et décembre 2008 par la DIACT et la Caisse des dépôts et consignations.

Par plateforme d'innovation, on entend le regroupement de moyens (équipements et moyens humains notamment) destinés à offrir à une communauté ouverte d'utilisateurs, entreprises, laboratoires, des ressources à un coût abordable, leur permettant de mener à bien leurs projets de R&D et d'innovation. En février 2008, **35 projets de plateformes d'innovation** au sein des pôles de compétitivité ont été présélectionnés sur 86 propositions (23 relèvent de pôles de compétitivité mondiaux ou à vocation mondiale).

e) La perspective de labellisation de nouveaux pôles dans le domaine des écotecnologies

En termes de thématiques, les 71 pôles existants couvrent déjà une large étendue de secteurs (agro-alimentaire, santé, aéronautique, énergies renouvelables, transports,...). C'est pourquoi, conformément au souhait exprimé par le Premier ministre le 24 septembre 2008 lors du lancement de la nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité, le Gouvernement a décidé de n'ouvrir la possibilité de candidatures que pour un nombre restreint de nouveaux pôles de compétitivité dont la thématique est liée aux **écotecnologies**. Il est prévu de retenir **trois ou quatre nouveaux pôles** parmi la quinzaine de candidatures déposées. Les résultats définitifs de cette sélection seront connus en fin d'année.

f) L'avenir des 13 pôles en difficulté

À l'issue de l'évaluation menée en 2008, 13 ⁽¹⁾ pôles de compétitivité ont été considérés comme devant faire l'objet d'une **reconfiguration en profondeur** car ne remplissant pas les trois critères suivants sur la période considérée : avoir élaboré une stratégie, avoir une gouvernance fonctionnelle et avoir impulsé une dynamique.

Pour ces pôles, l'attribution du label « pôles de compétitivité » a été maintenue jusqu'à la fin de cette année, période à laquelle ils seront soumis à une nouvelle évaluation. Celle-ci devra déterminer leur capacité à répondre à nouveau aux trois critères précédemment évoqués et à se hisser au même niveau que les pôles de catégorie 1 et 2 pour pouvoir élaborer rapidement un contrat de performance avec l'État et les collectivités territoriales.

(1) Le rapport d'évaluation de juin 2008 mentionne 13 pôles mais depuis cette date, le pôle MTA a fusionné avec le pôle Mov'eo.

La confirmation du maintien du label pour la période 2010-2011 est conditionnée au caractère positif de cette évaluation dont les résultats seront connus en décembre. Les pôles pour lesquels ils seront jugés insuffisants seront délabellisés.

Cette délabellisation aura pour effet de les priver de l'accès aux financements du FUI, mais ils pourront continuer à être soutenus par les collectivités territoriales et bénéficier des dispositifs de droit commun mis en œuvre, notamment par les agences de l'État, pour les projets de R&D ou d'innovation. Ils pourront également rejoindre pour certains d'entre eux le nouveau dispositif de grappes d'entreprises.

5.– Le lancement d'une politique de soutien aux grappes d'entreprises

Partant du constat que les pôles de compétitivité ne résument pas toutes les formes de réseaux d'entreprises, **le Gouvernement a décidé de lancer une nouvelle politique de soutien aux grappes d'entreprises.**

Celles-ci, constituées principalement de PME, sont basées sur l'existence de réseaux fortement ancrés localement et ayant un impact fort sur les activités, l'emploi et la création de richesses, sans avoir été jusqu'à ce jour ni reconnues, ni soutenues de manière claire et lisible au niveau national.

Cette initiative a donc pour objectif de leur donner une plus grande visibilité et d'apporter un appui aux initiatives exemplaires, pour les aider notamment à mettre en place des stratégies de sortie de crise.

Un appel à projets en deux vagues (février 2010 puis septembre 2010) doit être publié avant la fin du mois d'octobre 2009 et devrait conduire à retenir une **centaine de grappes d'entreprises**, soutenues avec un budget de près de **10 millions d'euros** par an pour 2010 et 2011.

EXEMPLES DE GRAPPES D'ENTREPRISES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE RETENUES

• Le « *Cluster* lumière » à Lyon a pour objectif de renforcer la compétitivité et l'innovation autour des nouvelles technologies d'éclairage économes en énergie. Sa thématique ne correspond à aucun des pôles de compétitivité régionaux mais cette grappe d'entreprise est pour autant considérée comme un interlocuteur intéressant et privilégié par les pôles dont certains axes stratégiques touchent aux écotecnologies.

• Optics Valley, en région parisienne, regroupe une centaine d'entreprises dans le domaine des technologies optique, électronique et logicielle. De taille inférieure à celle d'un pôle de compétitivité, il assure pour autant une visibilité internationale aux entreprises membres ainsi qu'une interface efficace aux pôles de compétitivités positionnés sur des domaines impliquant les technologies concernées.

• Le *cluster* West, créé en 2004, vise à affirmer la vocation agroalimentaire de l'Ouest et à mutualiser les forces des industries présentes pour conquérir de nouveaux marchés. Il regroupe un nombre d'acteurs important dans les industries agroalimentaires et a noué des relations avec les pôles de compétitivité Qualitropic et Nutrition Santé Longévité.

Source : Discours du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, à l'occasion de l'ouverture de l'Université 2009 des pôles et des clusters.

D.- L'APPUI AUX TERRITOIRES EN RECONVERSION

1.- Les contrats de site et les contrats territoriaux

La politique des **contrats de site** permet de concentrer les moyens budgétaires et de coordonner les acteurs dans des zones en difficulté afin de favoriser leur reconversion industrielle. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique d'accompagnement des mutations économiques décidée lors du Comité interministériel de l'aménagement et de développement du territoire du 13 décembre 2002.

Six ans après la naissance de ce dispositif, **34 contrats ont été signés**, dont 16 contrats de site au sens initial (dont 6 correspondent à des sites touchés par les restructurations de GIAT-Industries), et 18 contrats territoriaux.

Sur ces 34 contrats de site, **8 restent en cours au 1^{er} janvier 2010** (Chalon-sur-Saône, Romans, Ussel, Saint-Dizier, Vierzon, Abbeville, Tarare et Ardennes).

Le total des financements prévus dans les contrats atteint **1 765,9 millions d'euros**, dont 513,8 millions financés par l'État (soit 29 %). La section générale du FNADT contribue pour sa part à hauteur de 108,6 millions d'euros (soit 21 %). **En 2010**, la contribution du programme pour les contrats de site s'élève à **6,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,6 millions d'euros en crédits de paiement**.

On peut noter que les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) annoncés pour les sites les plus touchés par les restructurations (cf. *infra*) répondent aux mêmes objectifs que les contrats de site en matière d'accompagnement territorial et de dynamique partenariale, et adoptent globalement la même méthodologie : diagnostic, axes stratégiques, plan d'actions triennal, pilotage et suivi.

2.- L'obligation de revitalisation territoriale des entreprises

L'article L. 321-17 du code du travail, introduit par l'article 76 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, prévoit une obligation⁽¹⁾ de revitalisation territoriale à l'égard des entreprises privées de 1 000 salariés lorsqu'elles suppriment des emplois.

Les entreprises doivent financer le développement local par voie de convention avec l'État. Leur intervention financière doit être égale à la valeur de deux SMIC par emploi supprimé. Elles agissent le plus souvent en recourant à un prestataire spécialisé dans la revitalisation territoriale. Les entreprises en liquidation ou en redressement judiciaire échappent à cette obligation.

Le dernier bilan disponible sur la mise en œuvre de cette obligation, présenté par la DGEFP⁽²⁾ en mars 2007, indique que **349 conventions de revitalisation** ont été signées entre l'État et des entreprises depuis 2002, bénéficiant à 77 départements, pour un montant **de 235 millions d'euros**. Elles ont été signées pour compenser la suppression de **50 410 emplois**.

En dépit de ces résultats encourageants, le dispositif a révélé une faiblesse : aucune disposition n'existait pour réindustrialiser des régions touchées par des restructurations de moindre envergure, c'est-à-dire liées à l'activité des PME-PMI, et plus diffuse sur le territoire (concernant en particulier les zones rurales). L'existence de territoires « orphelins » de revitalisation à la charge des entreprises a abouti à la création d'un nouveau dispositif public d'aide : le Fonds national de revitalisation des territoires.

(1) Cette obligation a initialement été créée par l'article 118 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Les nouveaux textes applicables à la revitalisation des territoires (ancien article L. 321-17 du code du travail) sont maintenant codifiés au livre II «Le contrat de travail », aux articles L.1233-84 à L.1233-90.

(2) Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

3.– La création du Fonds national de revitalisation des territoires

Le **Fonds national de revitalisation des territoires** (FNRT), dont la création avait été annoncée en février 2008 par le Président de la République, est devenu **opérationnel en avril 2009**.

Sa création vient combler une carence de la loi de modernisation sociale de 2002 qui ne prévoit des aides que pour les entreprises de plus de 1 000 salariés. **Outil de revitalisation intermédiaire**, il peut donc être mobilisé pour les entreprises de moins de 1 000 salariés ou en redressement ou liquidation judiciaires (non soumises aux articles L. 1233-84 à 90 – ancien article L. 321-17– du code du travail), et pour des restructurations d'un niveau inférieur au seuil exigé pour le recours à un contrat de site.

L'objectif à terme du dispositif est de mobiliser, à parité entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), **135 millions d'euros de prêts sans garanties et plus de 400 millions d'euros de financements privés et publics** au bénéfice de ces territoires, grâce à un coefficient multiplicateur attendu de trois du fonds de garantie et un effet de levier de deux pour les prêts accordés. Le dispositif n'a pas vocation à se substituer aux outils budgétaires déjà existants (FNADT, FNE...).

Le FNRT est piloté au niveau national par un Comité stratégique d'orientation (CSO) dont le secrétariat général est assuré par la DIACT. Sont également mis en place un Comité national de suivi (CNS) dont le secrétariat général est assuré par la DGEFP et des comités de pilotage locaux. Au cours de l'année, le **CNS a décidé l'intervention du FNRT pour 29 territoires et un montant de 48,5 millions d'euros de prêts**.

**TERRITOIRES ÉLIGIBLES AU FONDS NATIONAL
DE REVITALISATION DU TERRITOIRE EN 2009**

(en millions d'euros)

CNS du 13 mai 2009	
Villeneuvois-Fumelois,	1,5
Pays Adour Chalosse Tursan	1
Zone de territorialisation de Centre Isère	1,5
Arrondissement de Niort	2,5
Sous-total	6,5
CNS du 12 juin 2009	
Département du territoire de Belfort	1,5
Territoires de Saint Girons et de Lavelanet	2
Sous-total	3,5
CNS du 19 juillet 2009	
Alès	1
Bassin d'emploi de Castres-Mazamet	1
Bassin de La Rochelle	2
Arrondissement des Ardennes	1
Zone d'emploi de Sarthe sud	2
Bassin de Vierzon	1
Sous-total	8
CNS du 27 août 2009	
Zones d'emploi de Cambrésis-Sambre	3
Territoire de Valenciennois-Douaisis	3
Bassin de Béthune-Bruay	1
Bassin de Calais	2
Pays de Fougères	1
Sous-total	10
CNS du 22 septembre 2009	
Vallée de la Somme et Val de Nièvre	1,5
Bassin du Saint-Quentinois	2,5
Bassin de Château-Thierry	1
Territoires de la Haute-Marne	1
Bassin de Dreux	2,5
Territoire d'Yssingeaux	2
Sous-total	11,5
CNS du 22 octobre 2009	
Vallée de la Maurienne	2
Bassin d'emploi d'Orange et de Malaucène	1
Territoire du sud Vendée	1,5
Zone d'emploi du sud Oise	1,5
Zone d'emploi de Beauvais	2
Sous-total	8
Total général	48,5

4.– L'action des commissaires à la réindustrialisation

Pour soutenir, relancer et accélérer l'action de l'État dans la lutte contre la crise économique qui accroît le nombre de restructurations d'entreprises, le Président de la République a annoncé, le 24 mars 2009, l'institution **de commissaires à la réindustrialisation**. Au cours de l'année, **10 commissaires** ont été nommés (en Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Haute-Normandie, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes). Placés auprès des préfets de région, ils sont chargés

d'élaborer une stratégie de sortie de crise et de participer à la construction d'une politique industrielle dans les bassins d'emplois les plus en difficulté, en priorité, mais également sur l'ensemble du territoire de la région.

Ils coordonnent et mobilisent l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans le développement économique à travers la mise en œuvre d'actions d'anticipation, d'accompagnement, de réindustrialisation et de revitalisation des territoires, avec à leur disposition l'ensemble des outils permettant d'éviter les restructurations, ou de les accompagner et de soutenir l'emploi, (médiation du crédit, fonds de modernisation des équipementiers automobiles, dispositifs de chômage partiel, contrat de transition professionnelle, Fonds national de revitalisation des territoires, prime d'aménagement du territoire,...).

Le dispositif est copiloté par le ministre de l'Industrie et le ministre en charge de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire. Ce dernier leur a demandé de se mobiliser sur deux chantiers prioritaires, qui sont la mise en œuvre du Fonds national de revitalisation des territoires et le pilotage des conventions de redynamisation des territoires.

Les premiers bilans rapportés par les commissaires font d'ores et déjà ressortir l'importance du travail mené pour favoriser les mises en relation dynamique de l'ensemble des acteurs publics et privés concernés.

E.- LE PLAN NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES TOUCHÉS PAR LES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE

1.- Présentation générale

La réforme des implantations des armées, mise en œuvre conformément aux recommandations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a pour objectif de dégager des économies substantielles sur les crédits de personnel et de fonctionnement – par la fermeture de 82 sites et la suppression de 54 000 postes d'ici 2014 –, pour réinjecter les gains réalisés dans les dépenses d'équipement.

Lors de la présentation de cette réforme, le 24 juillet 2008, le Premier ministre a insisté sur **l'importance de son accompagnement territorial**. Il a pour cela adressé, dès le 25 juillet, une circulaire à l'ensemble des préfets, dans laquelle sont précisées les grandes orientations de ces mesures à destination des collectivités touchées par les restructurations (n° 5318/SG du 25 juillet 2008).

Le plan proposé repose sur plusieurs instruments :

1. La mise en place des **contrats de redynamisation de site de défense** pour les sites les plus touchés, le ministère de l'Aménagement du territoire, en liaison avec le ministère de la Défense, ayant identifié 26 sites prioritaires (dont deux outre-mer), et pour les autres zones, de **plans locaux de redynamisation** ;

2. L'adaptation des modalités de **cessions des emprises militaires**. L'article 67 de la loi de finances pour 2009 (n° 2008-1425 du 27 décembre 2008) prévoit la possibilité de cessions à l'euro symbolique d'immeubles du ministère de la Défense aux communes et EPCI concernés par l'un des 24 contrats de redynamisation de site de défense ;

3. L'instauration de modalités **d'aides fiscales aux entreprises**, pour favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques dans les territoires concernés ;

4. La création d'un **fonds de soutien aux communes** touchées par le redéploiement territorial des armées devant apporter une aide au fonctionnement, doté de 5 millions d'euros en 2009 et 10 millions d'euros en 2010 (article 58 du présent projet de loi de finances) et rattaché à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

5. La **déconcentration des administrations centrales** vers les territoires subissant les réductions d'effectifs les plus importantes, 5 000 personnes pouvant ainsi quitter la région parisienne ;

6. Pour les régions du Nord-Est de la France qui concentrent l'essentiel des fermetures, une **mission spécifique d'accompagnement** est confiée au préfet Hubert Blanc.

Le dispositif d'accompagnement territorial concerne les territoires où la perte d'emplois, par réduction des effectifs ou par fermeture d'implantations, dépasse le **seuil de 50 emplois directs par site**, soit 95 sites au total. La réforme touche plus de 200 communes et 69 départements, dont 48 qui enregistrent des pertes nettes. Les difficultés se concentrent dans un large quart Nord-Est, la Lorraine subissant à elle seule 8 000 suppressions d'emplois (soit 15 % du total de la réduction des effectifs).

2.— Son financement

Pour la période 2009 à 2015, une enveloppe de crédits de **320 millions d'euros** (dont 20 millions d'euros pour l'outre-mer) est prévue pour le financement des mesures d'accompagnement, au moyen de crédits du Fonds pour les restructurations de défense (FRED, programme 212) et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT, programme 112).

**FINANCEMENT DU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT TERRITORIAL
DE LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES**

(en millions d'euros)

	Présentation globale du plan		Projet de loi de finances pour 2009		Projet de loi de finances pour 2010	
	Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen	AE	CP	AE	CP
Crédits budgétaires	320	46	81,5	10,5	85,7	32,9
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	200	29	51,5	6	55,7	16,4
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	100	14	30	4,5	30	16,5
<i>Total métropole</i>	<i>300</i>	<i>43</i>				
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>	<i>20</i>	<i>3</i>				
Exonérations fiscales et sociales	735	105				
Total	1 055	151				

Source : Projets annuels de performances Politique des territoires et Défense.

La contribution du FNADT au plan pour la période 2009-2011 est récapitulée dans le tableau suivant.

**CONTRIBUTION DU FNADT AU PLAN D'ACCOMPAGNEMENT
DES RESTRUCTURATIONS DE LA DÉFENSE**

(en millions d'euros)

	2009	Exécution 2009	%	2010	2011	2012 et après	Total
Autorisations d'engagement	30	5,8	19	30	15	-	75
Crédits de paiement	4,5	-	-	16,5	23,3	30,7	75

Source : DIACT.

Au premier semestre 2009, 17,3 millions d'euros ont été engagés au titre des CRSD (11,5 millions d'euros au titre du FRED et 5,8 millions d'euros au titre du FNADT), soit un taux d'engagement global des crédits de seulement 21 %. Ce taux n'atteint que 19 % pour les crédits du FNADT. Il faut noter cependant que **les autorisations d'engagement non utilisées en 2009 sont reportées à hauteur de 20 millions d'euros en 2010 et viendront ainsi s'ajouter aux 30 millions d'euros initialement prévus.**

3.– La mise en œuvre de deux dispositifs territoriaux ciblés

Le plan prévoit la mise en place de **deux dispositifs territoriaux** ciblés qui ont pour objectif commun de permettre la **revitalisation économique durable**, créatrice d'activités et d'emplois des territoires concernés : les contrats de redynamisation de site de défense et les plans locaux de redynamisation.

a) Les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)

Ils concernent les sites subissant une perte nette de plus de 200 emplois directs et connaissant une grande fragilité économique et démographique. Le calendrier prévisionnel de leur signature s'établit de la façon suivante.

LA LISTE DES 24 CONTRATS DE REDYNAMISATION DE SITE DE DÉFENSE (CRSD)

(en millions d'euros)

Commune	Département	Montant
Barcelonnette	Alpes de Haute Provence	2
Briançon	Hautes-Alpes	2
Givet	Ardennes	4
Bitche	Moselle	10
Arras	Pas-de-Calais	6
Provins/Sourdun	Seine et Marne	10
Total pour 2009		34
Caen/Bretteville sur Odon/Mondeville	Calvados	4
Metz	Moselle	10
Joiny	Yonne	3
Total pour 2010		17
La Rochelle	Charente-Maritime	6
Reims/Bétheny	Marne	3
Laval	Mayenne	6
Dieuze	Moselle	10
Noyon	Oise	8
Limoges	Haute-Vienne	6
Total pour 2011		39
Laon/Couvron/Aumencourt	Aisne	10
Guéret	Creuse	2
Vernon	Eure	5
Châteauroux/Déols	Indre	10
Langres	Haute-Marne	2
Cambrai	Nord	10
Bourg Saint Maurice	Savoie	6
Commercy	Meuse	ND
Brétigny sur Orge	Essonne	ND
Total après 2011		45
Total des CRSD		135

Source : circulaire 5318/SG du Premier ministre aux préfets, 25 juillet 2008.

Le tableau suivant montre que **cinq des six contrats prévus en 2009** ont bien été signés. Le contrat initialement prévu pour le site de Bitche en Moselle a finalement été annulé au profit du remplacement du 57^{ème} régiment d'artillerie par le 16^{ème} bataillon de chasseurs aujourd'hui stationné en Allemagne.

(en millions d'euros)

Site	Date de signature	Dotation	Prévisionnel
Barcelonnette (04)	7 mai 2009	3	2
Briançon (05)	2 juillet 2009	3	2
Givet (08)	10 février 2009	5	4
Arras (62)	2 avril 2009	6,3	6
Provins/Sourdun (77)	26 mai 2009	10	10
Total		27,3	24

Source : DIACT.

Le Rapporteur spécial note que si les signatures des CRSD ont bien été effectuées selon le calendrier prévisionnel, **les opérations se déroulent malgré tout lentement, comme le montre le faible niveau d’engagement des crédits réalisé en 2009**. Ces difficultés, liées à la complexité des dossiers inhérente aux situations exigeant des opérations de dépollution ou un transfert de propriétaire, doivent être rapidement surmontées pour permettre une consommation des crédits disponibles plus importante dès 2010.

b) Les plans locaux de redynamisation (PLR)

Les plans locaux de redynamisation concernent les sites ne bénéficiant pas d’un CRSD mais qui subissent néanmoins un impact significatif avec une perte nette d’au moins 50 emplois directs.

La signature d’un PLR est en voie d’être finalisée en cette fin d’année pour le site de Caylus.

4.– Les aides fiscales aux entreprises

a) Un nouveau zonage : les zones de restructuration de la défense

L’article 34 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 prévoit la création d’une nouvelle catégorie juridique de zone d’emploi à soutenir : **les zones de restructuration de la défense (ZRD)**, couvrant des bassins d’emploi rendus fragiles économiquement par les restructurations de la Défense.

L’article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire, qui définit les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux dans lesquelles sont mises en œuvre des politiques renforcées et différenciées de développement, est modifié pour **y intégrer ces nouvelles zones**, reconnues par arrêté conjoint des ministres chargés de l’Économie, du budget et de l’aménagement du territoire pour les années 2009 à 2013.

Le dispositif fiscal proposé s’inspire largement de dispositifs déjà existants, qui sont le régime applicable dans les zones franches urbaines, le crédit de taxe professionnelle instauré par l’article 28 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et le dispositif des bassins d’emploi à redynamiser.

Ce nouveau zonage conduit à la définition de **deux catégories de territoires pour permettre d’isoler les zones les plus touchées et y concentrer l’essentiel des dispositifs**.

b) La définition de deux catégories de territoire

• La **catégorie 1** comprend les « territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent », c'est-à-dire les bassins d'emplois, qui comprennent au moins une commune affectée par la **perte d'au moins 50 emplois directs** du fait de la réorganisation des unités militaires et établissements du ministère de la Défense et qui bénéficient d'un dispositif spécifique « visant à recréer un niveau d'emploi comparable à celui existant avant la réorganisation ».

Les deux conditions sont cumulatives, l'existence d'un plan d'accompagnement, contrat de redynamisation de site de défense (CRDS) ou plan local de redynamisation (PLR), étant une condition nécessaire pour bénéficier du dispositif fiscal.

Les territoires ainsi identifiés ne peuvent cependant bénéficier des dispositions fiscales que s'ils remplissent un des quatre critères permettant de le qualifier de « bassin d'emploi à redynamiser » au sens du 3 *bis* de l'article 42 de la loi de 1995 précitée.

Le dispositif en faveur des bassins d'emploi à redynamiser (connu sous le nom de « dispositif Warsmann ») est issu de l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006).

Il définit les bassins d'emploi à redynamiser sur la base des trois critères suivants :

– un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de trois points au taux national ;

– une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;

– une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total supérieure entre 2000 et 2004 en valeur absolue à 0,75 % ;

Un critère a été ajouté (par un amendement au cours de l'examen du texte à l'Assemblée nationale), qui prend en compte l'impact de la suppression des emplois liée au départ des unités militaires sur les emplois salariés :

– un rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 %.

Le tableau suivant fait apparaître que **12 des 24 bassins d'emploi** métropolitains faisant l'objet d'un CRDS répondent à ces différents critères :

CRSD	Zone d'emploi	Taux de chômage (moyenne nationale de 7,2 %)	Variation annuelle moyenne de la population entre les deux derniers recensements connus	Variation annuelle moyenne négative de l'emploi total
Critères d'éligibilité		= ou > à 10,2	Variation négative supérieure ou égale à 0,15	Variation négative supérieure à 0,75 %
Laon / Couvron et Aumencourt (02)	Laonnois	9,4	0	- 1,8
Givet (08)	Vallée de la Meuse	10,3	- 0,24	- 3
Guéret (23)	Guéret	6,4	- 0,48	0,1
Châteauroux / Déols (36)	Châteauroux	6	- 0,29	- 0,5
Langres (52)	La Haute vallée de la Marne	5,7	- 0,41	- 3,7
Laval (53)	Laval	4,7	0,44	- 0,7
Commercy (55)	Commercy	9,4	- 0,12	- 8,2
Bitche (57)	Sarreguemines	6,2	0,28	- 1,9
Dieuze (57)	Sarrebouurg	5,7	0,15	- 2,8
Cambrai (59)	Cambresis	10,3	- 0,18	- 1,2
Limoges (87)	Limoges	6,3	0,15	- 0,8
Joigny (89)	Joigny	6,8	0,48	- 1,1

Source : commission des Finances du Sénat.

À cette liste, **il faut rajouter Provins** suite au rajout du quatrième critère.

• **La catégorie 2** comprend les communes satisfaisant au double critère de l'existence d'un CRDS et de la perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la réforme des unités militaires. **Elle donne lieu à la définition de 11 ZRD**, délimitées par un arrêté conjoint du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire ⁽¹⁾.

c) Pour chacune des catégories, des régimes différenciés

Dans les zones de la catégorie 1, les créations d'activités bénéficient d'une exonération totale de toute imposition directe (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu, article 44 *terdecies* du code général des impôts), à taux plein pendant cinq ans puis de façon dégressive pendant deux ans.

De plus, pour les créations d'emplois allant de pair avec ces nouvelles activités, les entreprises sont totalement exonérées de charges sociales patronales durant trois ans. Les entreprises bénéficient d'une exonération sur 60 % des charges la quatrième année et sur 40 % la cinquième année, l'exonération finissant

(1) Arrêté du 1^{er} septembre 2009 relatif à la délimitation des zones de restructuration de la Défense, Journal officiel du 17 septembre 2009.

la sixième année. Sont exonérés les salaires dans la limite de 1,4 SMIC, de façon à soutenir prioritairement les emplois peu qualifiés. Jusqu'à 2,4 SMIC, l'exonération est dégressive. Au-delà de ce plafond, l'exonération ne s'applique plus.

Les collectivités peuvent, sur option, compléter ces mesures de soutien en exonérant les entreprises de taxe professionnelle (article 1466 A du code général des impôts) ou de taxe foncière (article 1383 I du code général des impôts).

Le dispositif de crédit d'impôt de taxe professionnelle présenté ci-après est applicable.

Dans les zones de la catégorie 2, un dispositif de crédit d'impôt de taxe professionnelle (article 1647 C *septies* du code général des impôts) de **500 euros par salarié** est instauré pour les micros entreprises déjà implantées et maintenant leur activité sur le territoire considéré.

L'idée générale est de compenser la perte de chiffre d'affaires résultant des conséquences des restructurations de la Défense pour les commerçants et artisans déjà installés dans les communes pendant la période durant laquelle les mesures de redynamisation de ces territoires permettant d'y développer des activités nouvelles n'auront pas encore produit leur effet.

Ce crédit d'impôt est inspiré du crédit de taxe professionnelle en faveur des entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté, prévu par l'article 1647 C *sexies* du code général des impôts (dispositif temporaire, dont l'application devait s'achever en 2011).

La réforme en cours de la taxe professionnelle prévoit l'abrogation de ce dispositif dans l'article 2 du présent projet de loi de finances.

Mais l'article 1647 C *septies* du code général des impôts est maintenu dans son principe, les modalités d'adaptation aux nouvelles règles liées à la suppression de la taxe professionnelle n'étant pas encore connues.

5.— Le recours à la réserve nationale

Pour être en conformité avec la réglementation communautaire relative aux aides de l'État, les aides à la création et au développement des entreprises doivent respecter le zonage territorial lié à la réglementation communautaire des aides à finalité régionale (AFR). Les limites de ce zonage peuvent être étendues par l'utilisation de la **réserve nationale** constituée pour répondre à de nouvelles situations de fragilité économique (cf. *supra*).

Le décret n° 2009-925 du 27 juillet 2009 a modifié la carte du zonage AFR pour y intégrer les sites militaires en reconversion de Joigny (Yonne), Châteauroux (Indre), Vernon (Eure), Sourdon (Seine-et-Marne), Limoges (Haute-Vienne), Guéret et La Courtine (Creuse et Corrèze), Commercy (Meuse), Metz, Augny, Dieuze (Moselle et Meurthe-et-Moselle), Épinoy (Pas-de-Calais, Laval (Mayenne) et Couvron-et-Aumencourt (Aisne).

F.– LE SOUTIEN À L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

La DIACT soutient les activités de promotion, de prospection et d'accueil des investissements internationaux mobiles menés par l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

1.– Ses missions, son organisation et son budget

Créée en 2001 ⁽¹⁾, l'AFII est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la double tutelle du ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

L'Agence est chargée de trois missions principales : prospecter et accompagner les investisseurs étrangers pour créer en France des emplois durables ; contribuer à l'amélioration de l'image économique du pays dans le monde et proposer au Gouvernement des mesures pour renforcer l'attractivité de la France.

Pour réaliser ses missions, elle comprend un effectif de 160 collaborateurs (soit 156 ETPT) répartis entre des services centraux (60 personnes travaillent au siège à Paris dans les locaux d'Ubifrance) et des bureaux à l'étranger (95 personnes sont réparties dans 21 bureaux implantés dans 18 pays).

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes dans son rapport particulier rendu en janvier 2008, la situation des 24 agents mis à disposition par la DGTPE est clarifiée sur le plan budgétaire avec leur intégration depuis le 1^{er} janvier 2009 dans les emplois effectifs de l'AFII.

Du fait de sa double tutelle, l'Agence est opérateur dans deux programmes : le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* et le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. **Le montant total de la subvention versée par l'État est de 24,2 millions d'euros en 2010**, la part du programme 112 étant de 7,8 millions d'euros (soit 33 %, inchangée par rapport à 2007 et 2008) et celle du programme 134 portée à 16,4 millions d'euros (contre 15,7 millions d'euros en 2009).

L'enjeu pour l'AFII, à l'intérieur de cette enveloppe triennale de ressources qui reste stable, est d'être efficiente dans le pilotage de son activité : d'où les actions qu'elle mène pour cibler toujours plus finement ses actions de prospection (par la mise en place d'une liste de segments de marché prioritaires), la création d'un pôle **Territoires** dédié aux opérations de suivi des territoires en mutations économiques, et le renforcement des collaborations établies avec UBIFRANCE, les services économiques et les partenaires territoriaux. Preuve de

(1) Par la loi n° 2041-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques.

la pertinence et de l'efficacité de son organisation, l'Agence est certifiée ISO 9001 depuis juin 2008. **Les résultats montrent que l'AFII et ses partenaires territoriaux jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la détection, l'accompagnement et l'établissement des projets d'implantation (48 % des projets aboutis en France en 2008 ont été accompagnés par l'AFII contre 28 % en 2003).**

2.– Les investissements internationaux en 2008 : de bons résultats pour la France malgré un contexte économique difficile

En 2008, en dépit de la crise financière et économique, la France réalise une performance satisfaisante en terme d'attraction des investissements internationaux :

– le **nombre d'emplois créés ou maintenus** grâce à ces investissements s'établit à près de **32 000**, un niveau en baisse de 7,5 % par rapport à 2007, mais qui reste élevé compte tenu du contexte économique mondial (il s'agit du quatrième meilleur résultat depuis 1993) ;

– le **nombre de projets** d'investissements étrangers est passé de 624 en 2007 à **641** en 2008, soit une progression de 2,7 % : c'est le troisième meilleur résultat depuis 1993, après ceux des années 2005 et 2006.

Si la crise a réduit le volume des investissements internationaux au niveau mondial (en baisse de 15 %), elle n'a pas encore eu d'effet en 2008 sur le nombre de projets entrants en France. En revanche, son impact se fait sentir sur les caractéristiques des projets. On constate que la taille moyenne des projets diminue et qu'en conséquence, le nombre moyen d'emplois créés ou maintenus suit la même tendance (55 en 2007 contre 50 en 2008) ; qu'il y a moins de projets de grande taille (aucun projet de plus de 1 000 emplois n'a été recensé en 2008) et que la part relative de l'Europe en tant que zone émettrice de projets s'accroît (elle atteint plus de 66 % des investissements étrangers réalisés en 2008).

La crise a également eu pour effet d'exacerber la concurrence entre les différents pays européens. Si la France a réussi à maintenir sa position de leader (en 2008, elle se classe au premier rang des pays d'accueil européens ex aequo avec le Royaume-Uni), c'est qu'elle a su préserver ses facteurs d'attractivité : son économie et le niveau de la consommation ont en effet mieux résisté que dans la plupart des autres pays européens, grâce aux mesures rapides et d'envergure prises dès la fin de l'année 2008 (mise en place du plan de relance, soutien aux banques,...). Elle a ainsi su afficher sa réactivité et conserver un climat de confiance, déterminant dans le processus de décision des investisseurs potentiels.

Enfin, son action résolue et ses initiatives nombreuses en matière de soutien à la croissance verte (via la médiatisation du Grenelle de l'environnement) ont largement contribué à son succès quant à l'accueil des projets liés au développement durable, permettant à la France d'acquérir une place de leader dans ce domaine.

3.- L'action de l'Agence en tant qu'opérateur de l'aménagement du territoire

Depuis décembre 2006, l'agence a engagé une profonde réorganisation de son fonctionnement pour concentrer davantage ses moyens sur sa mission de prospection des investisseurs étrangers. Celle-ci est réalisée sur la base d'entretiens d'affaires approfondis (EAA) avec les dirigeants d'entreprises étrangères à l'étranger et en France. Les objectifs quantitatifs sont définis dans la convention d'objectifs et de moyens 2009-2011 ⁽¹⁾, signée le 15 octobre 2008 avec les secrétaires d'État chargés de l'aménagement du territoire et du commerce extérieur. Cette convention assigne à l'AFII, en tant qu'opérateur de la politique d'aménagement du territoire, **deux priorités spécifiques : la promotion des pôles de compétitivité**, avec une part significative d'actions de prospections qui leur est dédiée, et le **soutien aux zones en mutations économiques**, avec le suivi d'un nombre limité de sites prioritaires (15) et de sites militaires (9) en cours de restructuration depuis juillet 2008.

Les résultats obtenus par l'agence depuis 2006 sont récapitulés dans le tableau suivant.

RÉSULTATS OBTENUS DEPUIS 2006

Projets aboutis en France	2006	2007		2008	
	Résultats	Objectifs	Résultats	Objectifs	Résultats
Nombre	665	650	624	690	641
Nombre d'emplois créés et maintenus	39 998	34 000	34 517	35 000	31 932
Nombre d'EAA	2 900	3 800	5 960	4 950	7 364
- dont secteurs concernant les pôles de compétitivité	-	800	1 106	1 100	1 538
<i>part relative (en %)</i>	-	-	<i>18,5</i>	-	21
Nombre de projets validés en COSPE *	750	860	951	990	1 054
- dont projets concernant les pôles de compétitivité	nc	80	145	110	217
<i>part relative (en %)</i>	-	-	<i>15,2</i>	<i>11</i>	20
Nombre de dossiers émanant de l'étranger d'acquisitions d'entreprises en difficulté	64	-	74		72

* Définition du COSPE (Comité d'orientation et de suivi des projets étrangers) : instance rassemblant l'AFII, la DIACT, le DGE et les partenaires territoriaux de l'AFII. Son rôle est de veiller à la diffusion des projets détectés par l'AFII aux partenaires territoriaux, dans une logique de transparence et d'efficacité dans l'attribution des projets d'investissement aux territoires français.

Source : AFII.

La lecture des résultats met en évidence le **renforcement de l'action de prospection de l'AFII sur les pôles de compétitivité** (21 % des EAA en 2008 contre 18 % en 2007) et le succès rencontré auprès des investisseurs étrangers (le nombre de projets validés a ainsi doublé entre 2007 et 2008 et la part relative s'est

(1) Qui prolonge la convention d'objectifs et de moyens signée en 2006, et ses deux avenants signés en 2007 et 2008.

accrue de 10 % en un an). Selon les propos du président de l'AFII, les pôles de compétitivité « *constituent un atout considérable pour l'attractivité de la France* ». Atout renforcé par leur dispersion aussi bien géographique (les 71 pôles étant répartis sur l'ensemble du territoire) que sectorielle (seul le domaine des écotechnologies fera l'objet de nouvelles labellisations afin de compléter la couverture des thématiques existantes).

Chargée dès la fin de l'année 2008 de mener une **action ciblée envers les sites en restructurations militaires**, l'AFII a travaillé au cours du premier semestre 2009 sur l'établissement de fiches descriptives détaillant les caractéristiques principales des sites (propriétaire des lieux, viabilité, travaux, possibilité d'acquisition partielle,...) de façon à être en mesure de répondre aussi précisément que possible aux demandes des investisseurs potentiels. Le soutien à ces sites entre donc en phase véritablement opérationnelle cet automne 2009.

4.– Les perspectives pour 2009 et 2010

Le tableau suivant récapitule les objectifs fixés pour 2009 et précise les résultats réalisés en juin 2009.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'ACTIVITÉ PROSPECTION ET ACCOMPAGNEMENT DES INVESTISSEURS ÉTRANGERS

Objectifs	Indicateurs	Objectifs 2009	Résultats juin 2009	Objectifs 2010	Objectifs 2011
1– Développer l'implantation en France de projets internationaux mobiles	Part des projets aboutis volatils sur l'ensemble des projets détectés et accompagnés par l'AFII (en %)	59	–	63	63
2– Développer la prospection pour accroître la détection de nouveaux projets	– Nombre d'EAA ⁽¹⁾	6 450	4 385 (soit 68 %)	6 600	6 600
	– Nombre de projets détectés	1 000	652 (soit 65 %)	1 000	1 000
3– Enrichir la qualité du service AFII aux clients investisseurs	% des clients investisseurs satisfaits de la qualité du service AFII	80	86	82	85
4– Accroître la détection de nouveaux projets relatifs à l'environnement et au développement durable	– Nombre d'EAA	900	491 (soit 54 %)	950	990
	– Nombre de projets détectés	140	85 (soit 60 %)	150	160
5– Renforcer le potentiel d'innovation et de croissance des pôles de compétitivité	– Nombre d'EAA	1 200	932 (soit 77 %)	1 300	1 400
	– Nombre de projets détectés	130	52 (soit 40 %)	140	160
6– Aider à la reconversion des territoires fragiles	– Nombre de projets détectés en réponse à un dossier de mutation économique, validés par le COSPE ⁽²⁾	30	25	35	40
	– dont opportunités d'affaire	22	–	27	30
	– dont sites militaires	5	–	5	5
7– Enrichir la qualité du service aux clients partenaires territoriaux	% des clients partenaires territoriaux satisfaits de la qualité du service AFII	80	–	82	85

(1) Entretiens d'affaires approfondis.

(2) Comités d'orientation et de suivi des projets étrangers.

Source : AFII.

Les objectifs pour 2009 sont en bonne voie d'être atteints, mais une **importante part d'incertitude porte toutefois sur la confirmation des projets annoncés**. Selon les propos du président de l'AFII, les bons résultats obtenus en 2008 peuvent s'expliquer pour partie par la validation de projets venus à leur terme au bout du délai traditionnellement observé (qui varie de six à dix-huit mois selon la nature des projets). Selon lui, il est encore trop tôt pour déterminer si la crise aura un impact sur le cycle de maturation des projets (en allongeant les délais de réalisation) ou pourrait conduire à l'abandon de certains d'entre eux.

III.- LA PRIORITÉ RESTE DONNÉE AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES

Dans ses attributions, le ministre M. Michel Mercier se voit chargé de concevoir et de mettre en œuvre, avec le ministre de l'Agriculture, **la politique d'aménagement et de développement de l'espace rural**.

Cet espace représente un **enjeu à part entière**. En effet, aujourd'hui seuls cinq départements de Nord-Est et du Centre perdent des habitants alors qu'ils étaient trente il y dix ans. Depuis trente ans, la **France connaît une dynamique démographique de retour vers la ruralité** qui conduit à la formation d'« un nouvel espace rural français »⁽¹⁾. Les dernières statistiques disponibles de l'INSEE mettent en évidence ce gain d'intérêt pour les territoires ruraux (cf. annexe 2).

Un dynamisme qui conduit à redéfinir les priorités lorsqu'il s'agit de gérer des territoires non plus en déclin mais en essor : tous les six ans, près de 300 000 hectares de terres cultivables sont urbanisés, essentiellement pour la construction de pavillons. Une arrivée de population qui pose des problèmes à venir pour la gestion de l'espace en termes de protection des zones cultivées et de l'environnement, et renforce l'acuité de la question de l'offre de services publics au sens large (couverture numérique, accès aux soins, qualité et maillage des services).

L'action 2 regroupe les crédits nécessaires au développement solidaire et équilibré des territoires, mis en œuvre au travers de la politique des pôles d'excellence rurale, de la lutte contre la fracture numérique et de l'amélioration de l'accès aux services publics dans les zones rurales.

(1) *Le nouvel espace rural français, Sénat, rapport de la Délégation à l'aménagement du territoire, n° 468 (2007-2008).*

A.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 2

En 2010, l'action 2 devrait bénéficier de **170,3 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **177,9 millions d'euros en crédits de paiement**, répartis de la façon suivante.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION
DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET ÉQUILIBRÉ DES TERRITOIRES ENTRE 2009 ET 2010**
(en millions d'euros)

	PLF 2009		PLF 2010		Variation 2009/2010 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Engagements CPER	117,9	108,5	117,9	111,5	-	+ 2,7
Engagements du Gouvernement	50,5	78,2	51,2	65,2	+ 0,1	- 13
- dont pôles d'excellence rurale	19,2	35	15	35	- 0,3	-
Réseau de la DIACT	2,1	2,1	1,2	1,2	- 75	- 75
Total	170,5	188,8	170,3	177,9	-	- 6

Source : projet annuel de performances pour 2010.

La part relative de l'action 2 dans le programme reste stable entre 2009 et 2010 (49 %) en autorisations d'engagement. Elle diminue en revanche sensiblement en crédits de paiement (de 55 % à 52 %), mais ces derniers restent toutefois supérieurs de 30 % à ceux de l'action 1.

B.– LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

1.– Une politique de soutien de l'innovation dans les territoires ruraux

a) La genèse des pôles d'excellence rurale

C'est au cours du CIACT ⁽¹⁾ du 14 octobre 2005 que le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'une politique des pôles d'excellence rurale (PER), pendant de la politique menée en zone urbaine avec les pôles de compétitivité.

Ce label de « PER » a été attribué, à l'issue de deux vagues successives d'appels à projets en juin et décembre 2006, 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.

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) ;

(1) Comité Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires.

– le développement territorial durable (limitation de l’empreinte énergétique des activités, modes de production ou de consommation responsables...);

– l’innovation (technologique, institutionnelle ou organisationnelle).

Pour être éligibles au label, **les projets doivent être bâtis sur des partenariats public-privé**. 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’État (50 % dans les ZRR), aide plafonnée à 1 million d’euros par projet.

Les PER actuels s’inscrivent dans l’une des quatre thématiques prioritaires 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.

b) Leur financement

L’enveloppe budgétaire totale consacrée aux pôles labellisés s’élève à **235 millions d’euros** répartis de la façon suivante :

– 117 millions d’euros issus du FNADT ;

– 58,5 millions d’euros par neuf ministères partenaires (agriculture, culture, PME, industries, outre-mer, santé, solidarité, insertion et égalité des chances, travail et emploi) ;

– 31 millions d’euros par le ministère de l’Intérieur ;

– 28 millions d’euros par l’ADEME (Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie), le CNDS (Centre national du développement du sport), le fonds EPERON (Encouragement aux projets équestres régionaux ou nationaux), le Fonds commun des courses, le CAS DAR (Compte d’affectation spécial de développement rural), LEADER + et les fonds issus du FEDER.

Afin de faciliter la mise en œuvre du dispositif, le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire* reçoit la

contribution des dix ministères partenaires, constituant ainsi le **fonds ministériel mutualisé** ⁽¹⁾ (FMM) **doté de 176 millions d'euros** (117 millions d'euros du FNADT et 58,5 millions d'euros des autres ministères). La gestion de ce fonds ministériel est confiée au CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), devenu depuis l'Agence de services et de paiement.

La consommation en autorisations d'engagement au titre du FMM au 30 juin 2009 s'élève à 157 millions d'euros, soit près de **90 %**.

À la même date, 208 millions d'euros sur le montant global initial de 235 millions d'euros ont été engagés, soit près de **89 %**.

2.- Le bilan de l'évaluation menée à la fin de l'année 2008

En 2008, le Gouvernement a engagé une **évaluation de la politique des PER** pour pouvoir éventuellement réaffecter des crédits non encore utilisés au bout de trois années. Il a ainsi été décidé que l'année 2009 devait marquer l'achèvement complet des opérations de la première phase de pôles labellisés en juin et décembre 2006. Le Gouvernement a donc posé comme condition que les PER devaient engager au moins 60 % des crédits qui leur ont été attribués au 31 décembre 2008 et achever l'engagement des crédits restants d'ici fin juin 2009.

Au 30 juin 2009, les résultats de l'évaluation montrent que :

– 304 PER ont engagé plus de 60 % des crédits alloués, soit **près de 80 % de PER, et sont donc en bonne voie de réalisation** ;

– 52 PER (soit 14 %) ont engagé moins de 60 % des crédits prévus. Leurs opérations ne seront que partiellement réalisées et l'aide prévue au titre du PER sera versée au *prorata* ;

– 23 PER, soit 6 %, n'ont engagé aucun crédit ou sont déclarés abandonnés. La dotation correspondante et non utilisée, s'élève à 13,6 millions d'euros (soit 5,8 % de la dotation globale initiale). Aucune dérogation pour un engagement ultérieur ne sera donnée, le délai d'engagement ayant déjà été reporté du 31 décembre 2008 au 30 juin 2009.

À l'instar des pôles de compétitivité, **les PER ont installé une véritable dynamique sur leurs territoires d'implantation** et ont contribué de façon significative à l'accélération de la mise en œuvre de leurs projets, d'abord parce qu'ils ont créé un « effet label », marque de la reconnaissance des efforts réalisés localement, ensuite parce que le soutien de l'État a facilité la coopération des acteurs et la mise en place du partenariat public/privé créateur d'effet de levier.

(1) Ce fonds est alimenté par les décrets de transfert n° 2007-1249 du 21 août 2007 et n° 2008-1045 du 9 octobre 2008, dont la ventilation des crédits par ministère est indiquée dans le document de politique transversale pour 2008 (page 69). Pour 2010, les données relatives aux PER figurent à la page 79 du document de politique transversale pour 2010.

Toutefois, une étude récente, faite au nom de la commission de l'Économie du Sénat ⁽¹⁾, a mis en évidence l'existence d'obstacles qui ont empêché les pôles d'excellence rurale de réaliser tout leur potentiel.

En effet, les bons résultats présentés à l'issue de l'évaluation réalisée en 2008 peuvent être modérés par le fait qu'au 1^{er} mars 2009, seulement une centaine de PER (137) ont été engagés à 100 %.

De plus, en termes de créations d'emplois, les résultats sont à revoir à la baisse. Les porteurs de projets des pôles (départements, associations, parcs naturels régionaux, pays et établissements intercommunaux) s'attendaient à ce que les PER suscitent rapidement la création de 7 000 emplois directs, 13 500 emplois étant prévus à l'horizon 2010 (donnée PAP 2007). Or le bilan de mars 2009 montre que 6 000 emplois ont été créés pour 2008-2009, soit moins de la moitié de ce qui était prévu, et le chiffre atteint pour les emplois directs devrait être de 11 600 au début de l'année 2011.

3.— Le lancement d'une nouvelle phase en 2009

Le 8 septembre 2009, le Premier ministre a annoncé le **lancement d'un nouveau cycle de pôles d'excellence rurale**.

L'enveloppe financière globale devrait similaire à celle utilisée lors de la phase précédente. Le FNADT doit y contribuer à hauteur de 100 millions sur quatre ans, dont 15 millions d'euros dès 2010.

Les thématiques retenues portent sur la valorisation des productions locales et des savoir-faire spécifiques aux territoires et la modernisation de l'offre de services à la population (maisons de santé,...) ou l'expérimentation de nouvelles formes de services (télé médecine,...) indispensables à la vie quotidienne des habitants ainsi qu'aux entreprises.

Les améliorations envisagées par rapport à la précédente phase sont les suivantes :

– un soutien renforcé à l'ingénierie des projets sera désormais apporté aux collectivités par les sous-préfets. Ces derniers, dégagés de certaines tâches de gestion dans le cadre de la réforme des préfectures, sont mobilisés sur ce sujet et joueront un rôle de « facilitateurs de projets » ;

– le délai initialement prévu de deux mois et demi pour préparer les dossiers a été allongé et porté à quatre mois pour la première vague (fin 2009) et à neuf mois pour la seconde (premier trimestre 2010), pour permettre l'émergence de projets plus aboutis ;

(1) Rapport d'information de M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'Économie du Sénat, n° 622 (2008-2009) - 16 septembre 2009.

– une réflexion est engagée pour donner plus de lisibilité aux ressources des PER qui devrait prendre la forme d'une ligne budgétaire unique en 2011.

Le Rapporteur spécial souhaite souligner l'intérêt particulier que présenterait le fléchage de crédits issus du FEDER pour financer, parmi les nouvelles thématiques retenues, les investissements liés au développement des services à la personne en milieu rural. En effet, à l'heure où le Gouvernement s'apprête à mobiliser une nouvelle part de crédits d'État, il convient de rappeler que les PER s'établissent sur la base de contrats de partenariat public privé et que des marges de progrès restent à exploiter pour renforcer les synergies et les effets de levier créés par la mise en œuvre des crédits européens.

C.– L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DES TERRITOIRES

En matière d'aménagement numérique, **la grande priorité est actuellement donnée au développement du très haut débit partout sur le territoire.**

En 2009, les enjeux ont changé : il ne s'agit plus d'installer sur les territoires un simple facteur d'attractivité mais de donner à leurs résidents les moyens de maintenir une activité localement existante. Les entreprises, obligées de réagir très rapidement aux conditions de la concurrence, ont un besoin crucial d'accéder aux outils numériques (Internet en particulier) nécessaires à leur développement.

1.– La diffusion de l'accès à l'Internet haut débit sur le territoire

a) Une couverture territoriale satisfaisante

Au 31 décembre 2008, on dénombre près de 18 millions d'abonnements à Internet à haut débit, dont 95 % sont des abonnements ADSL. La France bénéficie d'un taux parmi les plus élevés d'Europe pour l'accès à l'**Internet haut débit puisque 98,9 % de sa population est théoriquement couverte.**

La couverture des zones rurales à Internet haut débit

Alors que 93 % des Européens peuvent, en moyenne, accéder au haut débit, ce chiffre n'est en moyenne que de 70 % dans les zones rurales, avec des disparités entre les pays très importantes. Si **le taux de couverture de la population rurale** tombe à moins de 50 % pour la Grèce et la Pologne, il **atteint 97 % en France** et 100 % en Belgique et au Danemark.

Source : Observatoire du haut débit.

Cette couverture doit s'achever d'ici 2012, grâce à la mise en œuvre du plan « France numérique 2012 ».

b) Le plan France numérique 2012

Le 20 octobre 2008, le secrétaire d'État chargé du développement de l'économie numérique, M. Éric Besson, a présenté son plan de développement de l'économie numérique, intitulé « France Numérique 2012 », dont l'objectif central est de faire de la France une des grandes nations numériques.

L'objectif est que 100 % de la population soit desservie d'ici à 2012. Ce plan propose une série de 154 actions, articulées autour de quatre priorités qui sont de permettre à tous les Français d'accéder aux réseaux numériques ; de développer la production et l'offre de contenus numériques ; d'accroître et diversifier les usages et les services numériques dans les entreprises, les administrations, et chez les particuliers et de moderniser la gouvernance de l'économie numérique. **Il contient une mesure emblématique : la mise en place d'un droit à l'Internet haut débit pour tous.**

Le 12 janvier 2009, le comité pour la couverture numérique des territoires s'est réuni pour lancer un appel à manifestation d'intérêt pour la **fourniture d'une prestation d'accès universel à l'Internet haut débit**, à compter du 1^{er} janvier 2010.

Les opérateurs s'engagent à proposer des offres garantissant à l'ensemble des Français, où qu'ils habitent, un accès à l'Internet haut débit (> 512 kbits/s), à un **tarif abordable, inférieur à 35 euros par mois.**

Ainsi, chaque Français, où qu'il habite, bénéficiera ainsi d'un **droit d'accès à l'Internet haut débit, opposable** à des opérateurs clairement identifiés.

Pour parfaire la couverture des zones rurales, un appel à projets national a été lancé le 23 octobre 2009, avec une enveloppe de 30 millions d'euros du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), spécifiquement affectée à la réduction de la fracture numérique dans ces zones. La liste des projets retenus sera connue en mai 2010.

c) Une répartition qualitative encore inégale

Si le taux de couverture du territoire est élevé, les situations restent cependant très inégales en raison des disparités dans les débits réels, consécutives notamment aux contraintes physiques des réseaux de cuivre. En effet, selon la localisation de l'abonné et le moment, les débits peuvent varier de 512 kbit/s à 20 Mbits/s, et certains services ne pas être offerts faute de débit suffisant (notamment le *triple play*⁽¹⁾). **Ainsi, 10 % de la population ne reçoit encore que des débits inférieurs à 2 Mb/s, et 55 % n'ont pas accès au triple play à 10 Mb/s.**

Cette disparité constitue un véritable frein pour des entreprises tentées de délaisser les zones insuffisamment desservies faute de pouvoir s'y développer.

L'enjeu est donc de développer dès aujourd'hui l'accès au très haut débit pour tous et sur tout le territoire.

(1) Génération de service qui concilie dans une même offre la télévision, Internet et le téléphone.

2.– Le développement d'Internet très haut débit

a) Réaliser le déploiement de la fibre optique

L'accès à Internet à très haut débit est indispensable aux particuliers pour bénéficier des nouveaux usages d'Internet de plus en plus consommateurs de débit (télévision en haute définition ou bientôt « en relief », téléchargement rapide de films, utilisation simultanée de l'ensemble des équipements informatiques) et **aux territoires pour préserver leur attractivité** (télétravail, télémédecine, ...). **Le très haut débit est l'infrastructure essentielle de la société de l'information de demain.**

Or le déploiement d'un réseau à très haut débit sur l'ensemble du territoire exige un **investissement considérable** ⁽¹⁾ sans commune mesure avec l'introduction du haut débit qui a utilisé les possibilités offertes par le réseau téléphonique existant.

Sur un plan technique, la seule solution reconnue pérenne est la desserte en **fibre optique** des foyers (*Fiber to the home* – FTTH) ou au moins des bâtiments (FTTB). À terme, elle a vocation à devenir une infrastructure équivalente à celle du réseau électrique ou téléphonique.

LA FIBRE OPTIQUE : LA TECHNIQUE DE L'AVENIR

La fibre optique permet le transport de l'information sous forme de lumière dans un fil de verre sur des distances et à des débits bien supérieurs aux autres technologies, notamment xDSL. Sachant que les limites de la fibre n'ont pour l'instant pas encore été atteintes, l'évolution technologique des équipements actifs placés à chaque extrémité permettra l'accroissement des débits disponibles pour un coût réduit et pour une période d'au moins 30 ans. La fibre optique permet également le multiplexage, c'est-à-dire le partage de chaque fibre sans en diminuer les capacités.

Initialement utilisée pour le transport longue distance (liaisons nationales et internationales), la fibre optique remplace progressivement le cuivre au niveau de la collecte. On assiste parallèlement au déploiement de réseaux optiques de desserte vers le particulier (FTTx) dans un premier temps dans les zones résidentielles les plus denses. **La fibre optique est aujourd'hui le support indispensable à une augmentation globale des débits.**

S'agissant du déploiement de la fibre optique, les nations occidentales connaissent un retard indéniable puisque 85 % des prises FTTH se situent en Asie (presque exclusivement au Japon et en Corée).

En Europe, la France, avec 4,5 millions de prises FTTH/B installées, devance la Suède (2 millions) et l'Italie (1 million), mais avec seulement 185 000 abonnés ⁽²⁾ THD (4,1 % des prises), elle se classe derrière ces deux pays

(1) Un rapport du cabinet IDATE chiffre l'investissement nécessaire à 40 milliards (10 milliards en zone urbaine et 30 milliards pour le reste du territoire).

(2) Au 30 juin 2009, les données de l'ARCEP indiquent que le nombre d'abonnés atteint 230 000, soit une progression de 25 % par rapport au 31 décembre 2008. En outre, 650 000 foyers sont éligibles à des offres THD en fibre optique jusqu'à l'abonné (FTTH) soit une progression de 50 % en six mois.

(0,4 million d'abonnés soit 44,1 % des prises en Suède ; 0,3 million soit 14,5 % en Italie) et utilise moins bien son réseau que l'Allemagne (21,5 % des prises) ou le Danemark (14,5 % des prises).

b) Lutter contre la fracture numérique

Pour faire de **la France un leader en matière de très haut débit** et éviter que ne survienne une nouvelle **fracture numérique**, la réglementation a considérablement évolué depuis l'année 2008 pour créer les conditions d'un cadre propice à l'investissement. Les principales dispositions entrées en vigueur sont les suivantes :

● La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie prévoit :

– un **droit à la fibre optique** a été mis en place (décret « droit à la fibre », n° 2009-53 du 15 janvier 2009 relatif au droit au très haut débit) ;

– le **câblage des immeubles neufs** à partir de 2010 (décret « pré câblage des immeubles neufs » - décret n° 2009-52 du 15 janvier 2009 relatif à l'installation de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique dans les bâtiments neufs) ;

– pour les immeubles anciens, que les demandes de raccordement des opérateurs soient inscrites à l'ordre du jour des assemblées de copropriété (décret « convention opérateur-proprétaire » – décret n° 2009-54 du 15 janvier 2009 relatif à la convention entre opérateur et propriétaire portant sur l'installation, la gestion, l'entretien et le remplacement de lignes à très haut débit en fibre optique dans un immeuble) ;

– une **obligation de mutualisation des réseaux**. Ce point de mutualisation, implanté à l'extérieur des limites des propriétés (sauf les cas définis par l'ARCEP), doit permettre aux opérateurs tiers de se raccorder et aux consommateurs de bénéficier de toutes les offres concurrentes.

● La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés inclut un droit de passage de la fibre dans les réseaux publics.

● Le plan de relance initié en février 2009 prévoit que tous les nouveaux logements devant être construits dans le cadre de ce plan doivent être équipés de fibre optique.

● Enfin, la proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique du sénateur Xavier Pintat ⁽¹⁾ adoptée par le Sénat le 20 juillet 2009 et dont l'examen est prévu à l'Assemblée nationale dans le courant du mois de novembre prochain, prévoit deux dispositions phares :

(1) Proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la lutte contre la fracture numérique (n° 1857).

– la mise en place de **schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique**, à l'échelle minimale d'un département. D'une valeur indicative, ils visent à favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec l'investissement privé (article 1^{er} de la proposition) ;

– la création d'un **Fonds d'aménagement numérique des territoires**, ayant pour objet de contribuer au financement de certains travaux de réalisation des ouvrages prévus par les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (article 4 de la proposition).

Pour organiser le déploiement de la fibre optique sur l'ensemble du territoire, le Gouvernement a déjà réfléchi à un découpage en trois zones :

– **zone I** : zone la plus dense, elle concerne 5 millions de foyers répartis sur environ 150 communes. Les différents acteurs privés doivent investir chacun dans leur boucle locale en fibre optique et mutualiser la partie terminale, généralement située dans les immeubles ;

– **zone II** : zone moyennement dense, dans laquelle les acteurs privés sont appelés à coopérer afin de mutualiser les investissements. La CDC a été mandatée pour structurer une enveloppe de fonds propres avec des acteurs privés d'un montant minimal de 750 millions d'euros sur trois ans ;

– **zone III** : zone peu dense du territoire, sa rentabilité est trop faible pour permettre un déploiement par les seuls opérateurs privés. Une intervention publique sous forme de subventions est envisagée, notamment au travers du Fonds d'aménagement numérique, alimenté par une part des ressources issues du grand emprunt national et/ou du dividende numérique.

Au cours du séminaire tenu le 10 septembre 2009 et intitulé « *Numérique : investir aujourd'hui pour la croissance de demain* », **le Gouvernement s'est déclaré favorable à une aide au développement de l'Internet très haut débit dans le cadre du grand emprunt national**. La commission, présidée par MM. Alain Juppé et Michel Rocard, chargée de déterminer les dépenses d'avenir éligibles à cet emprunt doit rendre ses conclusions le 1^{er} novembre 2009.

3.– La téléphonie mobile : l'achèvement du programme « zones blanches »

Le **plan de couverture des zones blanches** a pris du retard : ce programme, signé en 2003 entre les opérateurs et l'État, visait à couvrir les centres bourgs des communes n'ayant pas accès au GSM et prévoyait une couverture de 99 % de la population métropolitaine. Il était censé se terminer en 2007 mais tous les engagements n'ont pas pu être atteints à cette date.

Ce programme de couverture se décompose en deux phases :

- la phase I, financée par l'État ⁽¹⁾ et visant à couvrir environ 1 800 communes avec 1 250 sites ;
- la phase II, entièrement financée par les opérateurs et visant à couvrir 1 200 communes avec environ 930 sites.

L'état d'avancement du plan au 31 août 2009 fait apparaître que, sur les 3 072 communes initialement recensées, **2 863 communes sont couvertes (soit 93 %)** dont 1057 sites de la phase 1 (1 024 sites en 2008) et 806 sites de la phase 2 (763 sites en 2008). La plupart des communes résiduelles connaissent des situations particulières, comme le recours des riverains contre l'installation du pylône par exemple.

Suite à un nouveau recensement effectué au début de l'année 2008, il est apparu que **364 communes** non couvertes, représentant entre 10 000 et 20 000 habitants, ont échappé au recensement initial fait en 2003.

L'objectif est de parvenir à une couverture totale de ces communes « orphelines » **à l'horizon 2011**, avec comme objectif intermédiaire d'atteindre une couverture de **80 % avant la fin 2010. Selon le ministère interrogé à ce sujet, les objectifs devraient être atteints.**

4.– Réussir le basculement de la télévision analogique vers le tout numérique

Le passage de la télévision analogique hertzienne à la télévision numérique terrestre (TNT) constitue un enjeu technique, économique et social de grande ampleur pour notre pays.

Le basculement complet de l'analogique au numérique a débuté le 31 mars 2008, en application du schéma national d'arrêt de la diffusion ⁽²⁾.

Au 31 décembre 2008, la TNT était reçue par 7 millions de Français sur 85 % du territoire. L'objectif de couverture du territoire ⁽³⁾ est de 100 % par tous les moyens de diffusion possible. L'extinction de la diffusion des chaînes analogiques quant à elle est programmée **pour le 30 novembre 2011**. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a fixé en juillet 2007 le calendrier et les modalités d'extension de la TNT entre 2008 et 2011.

(1) L'État a affecté une enveloppe de 44 millions d'euros à la phase I.

(2) Article 99 de la loi modifiée du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication.

(3) Conformément à la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

SCHÉMA D'EXTENSION DE LA COUVERTURE DE LA TNT

	Population couverte (en %)	Minimum de couverture par département (en %)
Fin 2008	89	75
Fin 2009	92	85
Fin 2010	93	89
Fin 2011	95	91

Source : Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Pour réussir ce basculement, **des mesures sociales d'assistance à la transition** ont été confiées au groupement d'intérêt public (GIP) baptisé France Télé Numérique.

LES ACTIONS ENGAGÉES PAR LE GIP FRANCE TÉLÉ NUMÉRIQUE

– en faveur du grand public : le GIP est chargé de mettre en place une campagne d'information nationale, dont le budget a été fixé à 218 millions d'euros sur trois ans, sur les chaînes historiques et dans la presse nationale ;

– en direction des foyers modestes : une aide financière pour l'achat et l'installation d'équipements de réception pour la TNT, via l'activation du **fonds d'accompagnement du numérique** est prévue à l'article 102 de la loi du 5 mars 2007 ;

– en direction des publics sensibles : un effort particulier d'accompagnement vers la TNT est accompli en direction des personnes âgées, des personnes à mobilité réduite et des personnes handicapées. Le GIP France Télé Numérique doit désigner, parmi les antennistes, installateurs et autres professionnels, selon un cahier des charges contraignant, des **ambassadeurs du numérique**, sur l'ensemble du territoire.

D.– LES ACTIONS AU SERVICE DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS

1.– Le bilan de l'application de la Charte des services publics en milieu rural

La Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural a été signée le 23 juin 2006 par quinze opérateurs de services publics et au public (la SNCF, l'Office national des forêts, la Caisse nationale d'assurance maladie,...), l'Association des maires de France et le Premier ministre. Il s'agissait à travers ce document « *d'affirmer la nécessité de promouvoir une politique nouvelle de maintien, d'amélioration et de développement de l'accessibilité et de la qualité des services publics* ».

Pour tenir compte des évolutions intervenues dans l'offre de services sur les territoires ruraux depuis 2006 et chez les opérateurs eux-mêmes, un état des lieux des attentes des populations locales a été établi à partir de l'expertise des préfets.

Les résultats ont mis en évidence l'importance de la couverture numérique, de la présence postale, la question de l'évolution de la démographie médicale (vieillesse de la population et moindre densité des professions médicales), le déficit de réponses satisfaisantes en matière d'accueil de la petite enfance et d'accueil périscolaire et le manque de transports collectifs adaptés (dessertes, horaires).

Aujourd'hui, le ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, constatant que les engagements de la Charte ont été inégalement appliqués sur l'ensemble du territoire, souhaite relancer sa dynamique et organise dans cet objectif les Assises des territoires ruraux.

2.– L'organisation d'Assises des territoires ruraux

Au cours des dernières décennies, la configuration des territoires ruraux se transforme et accentue leur diversité. Il est désormais possible de distinguer « **trois France rurales** ⁽¹⁾ » : **les campagnes périurbaines, les territoires à économie résidentielle et touristique et les zones en déséquilibre démographique conduisant au déclin.**

C'est pour tenir compte de cette réalité que les États généraux qui se tiendront d'octobre 2009 à janvier 2010 s'appelleront les **Assises des territoires ruraux plutôt que de la ruralité.**

Ils donneront lieu à des échanges à travers un site Internet participatif, des rencontres-débats et trois groupes de travail nationaux dont la réflexion sera orientée vers les thématiques suivantes :

- la valorisation des atouts des territoires ruraux ;
- la réponse aux attentes des populations installées en matière d'accès aux soins, de gardes d'enfants, d'aides aux personnes âgées, ... ;
- l'organisation et l'animation de ces territoires.

Les résultats de ces travaux serviront de base à la définition d'un « **socle de services au public** » que l'État pourra garantir aux habitants des espaces ruraux (mais aussi à certains quartiers urbains), touchant la santé, l'école, la Poste, les services sociaux, les transports, les commerces, les distributeurs automatiques de billets, ...

Pour sa mise en œuvre, seront signés en 2010 et 2011 des **contrats territoriaux de services**, conçus sur le modèle de convention tripartite (opérateur, État et collectivités locales) de présence postale. Ces derniers préciseront les engagements de présence territoriale pris par l'opérateur ainsi que les normes de qualité et d'accessibilité qui auront été négociées.

(1) *Une nouvelle ambition pour la politique d'aménagement du territoire, DIACT, La documentation française, octobre 2009, p. 14.*

3.– Le lancement de la réforme du statut de La Poste

La Poste est amenée à connaître d'ici 2011 des évolutions profondes de son cadre d'activité, liée à la libéralisation totale du marché du courrier et aux nouvelles réglementations déjà intervenues dans le domaine des services financiers. **Le projet de modification de son statut⁽¹⁾, envisagé au 1^{er} janvier 2010, est un sujet sensible en matière d'aménagement du territoire**, la présence postale étant reconnue par la majorité des Français comme symbolique de la présence des services publics dans leur périmètre de vie quotidienne.

La loi n° 2005–516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales a posé **le principe de la participation de La Poste à l'aménagement du territoire au moyen de son réseau de points de contact** (en complément de ses autres missions qui sont le service universel du courrier et du colis, le transport et de la distribution de la presse et l'accessibilité bancaire).

LA PRÉSENCE DE LA POSTE SUR LE TERRITOIRE

La Poste est présente dans 14 000 communes. Elle possède 17 082 points de présence répartis en 11 330 bureaux de poste, 3 998 agences postales communales (dont 88 % en zone prioritaire), 1 634 relais poste commerçants (dont 84 % en zone prioritaire) et 28 agences postales. Soit un total de 5 632 points de contact gérés en partenariat (33 % du total).

La règle d'accessibilité au titre de l'aménagement du territoire fixée dans l'article 6 de la loi précitée stipule que *« sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d'un département ne peut se trouver éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste »*.

Cette norme d'accessibilité est respectée dans la plupart des départements, à l'exception de dix : l'Aube, le Cantal, la Creuse, l'Eure, le Gers, la Haute-Marne le Lot, la Lozère, la Manche et la Meuse. Grâce à l'implantation d'une part importante de ses points de contact dans les **zones urbaines sensibles** (plus de 1 000 points de contact en ZUS et en zone limitrophe de ZUS) ainsi que dans les **zones de revitalisation rurale ou de montagne** (plus de 8 000 points de contact), La Poste contribue au développement territorial local et à la politique de la ville.

Le coût de cette mission d'aménagement du territoire est financé pour partie par un allègement fiscal de taxe professionnelle, affecté à **un Fonds national postal de péréquation territoriale**, conformément au contrat de présence postale signé en juillet 2008 entre l'État et l'entreprise. **La réforme de la taxe professionnelle pose la question des nouvelles modalités de prise en charge de cette mission en 2010.**

(1) *Projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, déposé au Sénat, n° 599 rectifié.*

IV.– LA POURSUITE DES POLITIQUES CONTRACTUALISÉES

A.– LE BILAN DES CONTRATS DE PLAN 2000-2006

1.– L'état d'avancement de la programmation des crédits de l'État

Le montant des engagements de l'État dans les **contrats de plan État-régions (CPER) pour la période 2000-2006** s'élève à 19,5 milliards d'euros (18,9 milliards d'euros pour les contrats régionaux et 600 millions d'euros pour les programmes interrégionaux, c'est-à-dire les plans fleuves et les contrats de massifs).

En 2007, le Gouvernement a fait un effort substantiel pour respecter les engagements financiers pris au titre des contrats de plan 2000-2006 et permettre leur clôture dans les délais prévus. À ce titre, plusieurs initiatives ont été prises :

– la mobilisation de crédits de paiement supplémentaires du FNADT dès la fin de l'année 2006 ;

– la prolongation d'une année des possibilités d'engagement dans le cadre des contrats de pays ou d'agglomérations du volet territorial ;

– le principe de réalisation à 100 % des engagements financiers, sans limitation de durée, dans le domaine routier.

Au 10 septembre 2009 ⁽¹⁾, le bilan national des CPER 2000-2006 s'établit de la façon suivante :

– taux de délégation : 83,9 %, soit 16,4 milliards d'euros délégués ;

– taux d'engagement : 76 %, soit 14,8 milliards d'euros engagés ;

– taux de paiement sur crédits engagés : 80,3 %, soit 11,9 milliards d'euros.

L'annexe 3 présente la synthèse nationale de ces résultats, ventilés par région.

2.– L'état d'avancement du volet routier

Au sein de l'enveloppe globale de 19,5 milliards d'euros, le **volet routier**, premier poste de dépenses des contrats programmés pour 2000-2006, représente plus de **4,4 milliards d'euros** (22 %).

(1) Au 10 septembre 2009, 21 régions sur 26 ont répondu à la requête de bilan de clôture. Les résultats, encore partiels, sont donc provisoires.

En 2007, parmi les mesures prises par le Gouvernement pour respecter les engagements pris au titre de ces contrats de plan figure le principe de réalisation à 100 % de ce volet routier, **sans limitation de durée**.

En 2009, le plan de relance de l'économie est venu accélérer de manière significative l'achèvement de ce volet et **devrait en garantir l'achèvement d'ici 2010**.

Au 10 septembre 2009 ⁽¹⁾, le bilan s'établit de la façon suivante :

- taux de délégation : 93 %, soit 3,8 milliards d'euros délégués ;
- taux d'engagement : 84,3 %, soit 3,5 milliards d'euros engagés ;
- taux de paiement sur crédits engagés : 87,3 %, soit 3 milliards d'euros.

B.– LA POURSUITE DES CONTRATS DE PROJETS 2007-2013

1.– Le rappel du cadre réglementaire et financier

Le Gouvernement a décidé, lors du CIIACT du 6 mars 2006, de lancer une nouvelle génération de contrats pour la période 2007-2013, dénommés « **contrats de projets État-régions** » (CPIER) en tirant les enseignements de l'exécution de la précédente génération. Les principes suivants ont donc été retenus : une définition des objectifs plus claire, des contenus plus resserrés, des projets mieux étudiés, un partenariat plus efficace pour une meilleure garantie du respect des engagements.

Le **caractère stratégique** des nouveaux contrats s'inscrit dans les orientations fixées par les conseils européens de **Lisbonne et de Göteborg en faveur de l'innovation et du développement durable**, qui doivent également structurer les programmes opérationnels (PO) européens sur la période 2007-2013. Il se traduit de ce fait par le resserrement des champs d'action autour de trois objectifs qui sont la promotion de la compétitivité et de l'attractivité des territoires, la prise en compte de la dimension environnementale du développement durable et la contribution à la cohésion sociale et territoriale.

Le Gouvernement a décidé de ne pas reconduire un volet relatif aux investissements routiers, mais a maintenu l'existence d'un **volet territorial** (destiné à financer des projets à un niveau infra-régional).

Au 1^{er} août 2009, **283 conventions ont été signées pour un montant total de 1,6 milliard d'euros** (41 % financés par l'État et 17 % par le FNADT).

La programmation globale porte sur **26 contrats régionaux et 10 contrats interrégionaux**, donc 5 pour les massifs et 5 pour la gestion des bassins fluviaux.

(1) Au 10 septembre 2009, 21 régions sur 26 ont répondu à la requête de bilan de clôture. Les résultats, encore partiels, sont donc provisoires.

Le montant total des crédits s'élève à **29,2 milliards d'euros**, financé à hauteur de **15,4 milliards d'euros par les régions** et les autres collectivités signataires. La part de l'État s'élève à **12,7 milliards d'euros** (43 %). L'état récapitulatif des engagements financiers par région figure en annexe n° 4 du présent rapport spécial.

2.– L'état d'avancement de la programmation globale

a) Des niveaux d'engagement des crédits conformes à la prévision

À mi-septembre 2009, la réalisation des CPER est globalement satisfaisante, notamment dans les secteurs des transports, de l'agriculture et de la forêt, de l'écologie, de la gestion de l'eau et de l'énergie.

Le taux d'avancement en autorisations d'engagement **de 2007** a atteint **10,3 %**, un niveau sensiblement inférieur au taux annuel théorique de 14,3 %, qui s'explique largement par le fait que 2007 était l'année de démarrage de la programmation. Le taux d'avancement prévisionnel **pour 2008** a atteint **11,4 %**, en légère accélération par rapport à 2007, portant le taux cumulé pour les deux premières années d'exécution à **21,7 %** (pour un taux théorique de 28,5 %).

Le taux global de réalisation **en 2009** atteint près de **39 %** – 38,3 % exactement – pour un taux théorique d'exécution de 42,9 %.

Les annexes 5 et 6 présentent l'état d'avancement des autorisations d'engagement des crédits de l'État, respectivement par thématique et par région, pour la période 2007– premier semestre 2009.

Par thématique, l'annexe 5 fait apparaître **l'impact des crédits issus du plan de relance de l'économie sur l'accélération de la réalisation des contrats de projets en 2009**.

Avec 418 millions d'euros supplémentaires engagés en 2009, des avancées significatives ont pu être réalisées. Ainsi :

– le secteur des transports (25 % du montant des CPER) présente un avancement très satisfaisant (41,7 %) grâce à la mobilisation des moyens exceptionnels de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), auxquels sont venus s'ajouter plus de 211 millions d'euros de crédits issus du plan relance ;

– l'enseignement supérieur et la recherche (23 % des CPER) accusaient, en 2007 et 2008, un retard global équivalent à près d'une année de programmation. Avec un apport de plus de 145 millions d'euros en 2009, le plan de relance permettra d'atteindre un taux de 36 % à la fin de l'année ;

– l'aménagement du territoire (9 % des CPER) bénéficie pour sa part de 25 millions d'euros supplémentaires au titre du plan de relance, qui lui permettront d'atteindre le taux de 33 % d'ici la fin 2009 ;

– enfin l'agriculture et la forêt (9 % des CPER) atteindront un taux d'engagement très satisfaisant de 42 %.

L'annexe 6 montre que **la moitié des régions se situent en prévision au-dessus de la moyenne nationale de 38,3 %**, que six d'entre elles se situent à un niveau très proche et que seulement sept présentent un taux inférieur (les moins avancées étant La Réunion, la Guyane et la Martinique).

Pour 2010, **la dotation du programme au titre des contrats de projets en autorisations d'engagement s'élève à 167,9 millions d'euros, un niveau conforme aux prévisions de la programmation** (165 millions d'euros). La dotation en crédits de paiement est de 160,5 millions d'euros, dont 14 % (contre 52,5 % en 2009) sont destinés à couvrir des engagements de la période 2000-2006.

b) Les perspectives pour la révision à mi-parcours en 2010

En cette fin d'année 2009, les premières estimations portent le taux d'avancement des contrats de projets à plus de 51 % à la fin de l'année prochaine (pour un taux théorique de 57 %), soit un niveau qui doit être jugé satisfaisant.

La révision prévue à mi-parcours en 2010 permettra d'ailleurs d'accélérer encore leur réalisation en permettant leur mise à jour. De nouvelles opérations pourront se substituer à d'autres n'ayant pas démarré, et de nouvelles priorités pourront être définies intégrant le contexte économique de crise et les politiques nationales engagées depuis leur signature en 2007 (plan de relance de l'économie, plan Campus, plan France numérique 2012, engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement).

3.– La mise en œuvre des conventions interrégionales de massifs

Les **conventions interrégionales de massifs** signées en 2007 confirment l'intérêt des différents partenaires (État, régions et départements) pour la politique de la montagne. Les résultats de la précédente génération de ces conventions (2000–2006) s'étant en effet révélés probants, avec un **taux d'engagement des crédits de l'État de 63,4 %**, une nouvelle génération de conventions interrégionales a été signée entre l'État et onze conseils régionaux pour la période 2007-2013.

a) Le cadre financier prévisionnel

La part de l'État s'élève à **201 millions d'euros** (en progression de 7,5 % par rapport à la génération précédente), avec une part du FNADT significative fixée à **62,5 %** du montant de l'ensemble des conventions (soit **125,5 millions d'euros**). La contribution des régions et des départements s'élève à **274,7 millions d'euros**.

Le tableau suivant récapitule la répartition des financements ministériels alloués aux conventions interrégionales de massifs pour la période 2007–2013.

CONVENTIONS INTERRÉGIONALES DE MASSIF POUR LA PÉRIODE 2007 – 2013

(en millions d'euros)

	FNADT	Agri- culture	Écologie	Sports	Tourisme	Industrie	Recherche	Total	Taux (en %)
Alpes	30,1	11,2	14,9	5,45				61,7	30,7
Jura	15,5	0,7						16,2	8
Massif Central	38	8,7	10,5		2	1	1	61,2	30,5
Pyrénées	24,5	13,8	3,5					41,8	20,8
Vosges	17,4	0,7	1,4	0,5				20	10
Total	125,5	35,1	30,4	5,9	2	1	1	201	100
Taux (en %)	62,5	17,5	15	3	1	0,5	0,5		

Source : DIACT.

b) L'état d'avancement de la programmation

Au premier semestre 2009, le taux d'engagement des crédits est relativement différent entre les massifs. Après deux années complètes (2007 et 2008) consacrées en majeure partie à l'établissement des conditions de mise en œuvre des conventions (définition des modalités de gouvernance et d'intervention, du cahier des charges d'études, formalisation d'appel à projets), l'année 2009 voit une accélération globale de la programmation, qui devrait se confirmer en fin d'année et se poursuivre en 2010.

Pourtant le taux de réalisation global atteint à la fin de l'année 2009 (moins de 32 %) est en retard relatif par rapport aux bons résultats obtenus sur l'ensemble des contrats régionaux (près de 39 %) et des conventions interrégionales de bassins (près de 38 %).

Le tableau suivant récapitule les taux de programmation des crédits d'État pour la période 2007-2009.

**TAUX DE PROGRAMMATION DES CRÉDITS DES CONVENTIONS
INTERRÉGIONALES DE MASSIFS 2007-2013 (ANNÉES 2007 À 2009)**

(septembre 2009 - en millions d'euros)

	FNADT	Agric- culture	Écologie	Sports	Tourisme	Industrie	Recherche	ADEME	Total	Taux (en %)
Alpes	7,9	1,3	3,2	3,8					16,2	26
Jura	5,5	0,13							5,6	35
Massif Central	12,7	2,4	0,8		0,4	0,18			16,5	27
Pyrénées	9,2	5,6	1,5						16,3	39
Vosges	5,7	0,18	0,48						6,3	32
Total	41	9,6	6,6	3,8	0,4	0,18			61	30
Taux (en %)	32	27	23	64	21	18	0	<i>1</i>		

Source : DIACT.

c) La contribution des fonds européens

La génération de conventions 2007-2013 comporte une innovation : il s'agit d'expérimenter pour deux massifs, les Alpes et le Massif Central, la conclusion de deux programmes opérationnels indépendants. Le financement des trois autres (Jura, Vosges et Pyrénées) s'inscrit dans les volets interrégionaux de leurs programmes opérationnels respectifs.

Les crédits européens du FEDER concourent au financement de la politique des massifs au titre de l'objectif 2 *Compétitivité régionale et emploi pour un montant total de 115,3 millions d'euros, soit 42,3 %* de l'enveloppe globale qui s'élève à 279 millions d'euros.

Le bilan d'exécution des crédits arrêté au mois de septembre 2009 montre que 103,7 millions d'euros ont été programmés (soit 37,2 %), dont 23,6 millions d'euros du FEDER (soit 20,4 %).

Ces résultats mettent en évidence qu'en coût total, la programmation est satisfaisante car proche de la prévision, mais avec cependant **une sous-consommation des crédits du FEDER**, explicable d'une part, par les délais de mise en œuvre opérationnelle, et d'autre part, par des taux de subvention du FEDER relativement bas, qui engendrent une consommation plus rapide des contreparties nationales.

Il convient de noter également que les **taux de consommation par massif sont à des niveaux très contrastés**.

Ainsi, **la programmation pour le massif des Alpes connaît un retard significatif** (14 % des crédits programmés, dont seulement 9 % du FEDER), le programme n'ayant pu effectivement démarrer qu'en 2009 compte tenu de délais de mise en œuvre particulièrement longs pour ce programme opérationnel.

Cependant, le nombre de projets en attente de financement devrait permettre d'accélérer le niveau de consommation des crédits dès l'année prochaine.

La situation des Vosges est très différente, puisque la programmation des crédits publics et privés est supérieure à la maquette initiale (respectivement 111 % et 174 %). Le taux de programmation des crédits du FEDER reste cependant inférieur à la prévision, s'établissant à 27 %.

V.- LA POLITIQUE RÉGIONALE DE COHÉSION EUROPÉENNE

Même si les financements en provenance du budget de l'Union européenne ne se trouvent pas dans les crédits inscrits au présent programme, ils constituent néanmoins un instrument financier d'une importance majeure qui oriente directement la politique nationale d'aménagement du territoire.

Pour cette raison, comme les deux années précédentes, le Rapporteur spécial souhaite faire le point sur l'état d'engagement des fonds structurels pour la période 2007-2013.

A.- LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES EUROPÉENS POUR 2007-2013

Pour la période 2007-2013, décision a été prise par la Commission européenne de faire de la politique de cohésion de l'Union européenne un instrument privilégié de mise en œuvre de la **stratégie de Lisbonne**. Celle-ci, axant ses priorités sur le renforcement de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi, a pour ambition de faire de l'Union européenne « *l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* » à l'horizon 2010.

1.- Le cadre financier global

La période 2007-2013 voit les crédits de la politique de cohésion augmenter fortement par rapport à la période 2000-2006. La sous-rubrique Cohésion pour la croissance et l'emploi du cadre financier adopté par l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 prévoit d'y consacrer 347,4 milliards d'euros (prix courants), sur l'ensemble de la période, soit 37,5 % du plafond global des crédits.

CADRE FINANCIER 2007–2013
(ACCORD INTERINSTITUTIONNEL)

(en millions d'euros - aux prix courants)

Crédits d'engagement	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Croissance durable	53 979	57 653	59 700	61 782	63 638	66 628	69 621	433 001
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	45 061	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188	347 414
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	55 143	59 193	59 639	60 113	60 338	60 810	61 289	416 525
3. Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
4. L'UE acteur mondial	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administration	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. Compensations	445	207	210					
Total crédits d'engagement	124 457	132 797	136 211	139 489	142 629	147 210	151 976	974 769
Total crédits de paiement	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294

Source : Rapport d'information n° 1030 – Budget de l'Union européenne pour 2009.

2.– Les principes et les objectifs généraux

La politique de cohésion cherche à réduire les écarts de développement entre les régions de l'Union européenne. Par rapport à la programmation précédente, une nette restructuration des modalités d'octroi des financements a été opérée :

– le nombre de fonds est limité à trois (FEDER, FSE et Fonds de cohésion) ;

– les objectifs sont simplifiés (convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne) ;

– les moyens sont concentrés sur l'objectif de convergence, comme l'illustre le tableau récapitulatif suivant :

(en millions d'euros)

	Objectifs	Fonds	Montants	%
1	Convergence	FEDER FSE Fonds de cohésion	282,8	82
2	Compétitivité régionale et emploi	FEDER FSE	55	16
3	Coopération territoriale européenne	FEDER FSE	8,7	2,5

3.– La situation de la France

Éligible à chaque objectif, la France recevra au total **14,3 milliards d’euros** (en prix courants indexés) sur la période 2007-2013.

La ventilation des fonds octroyés par objectif est la suivante :

– au titre de l’objectif *Compétitivité régionale et emploi*, l’ensemble de la métropole (sans zonage) est couvert pour un montant total de crédits de **10,2 milliards d’euros** (soit l’enveloppe la plus importante de l’Union européenne pour cet objectif) ;

– au titre de l’objectif *Convergence* sont éligibles les quatre départements d’outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion). Ces derniers bénéficient d’une enveloppe de **3,3 milliards d’euros** pour la période 2007-2013, dont 481 millions d’euros au titre de la dotation spécifique « Régions ultrapériphériques » ;

– au titre de l’objectif *Coopération territoriale européenne*, la France, située au carrefour de l’Europe, reçoit **859 millions d’euros**, ce qui la place à nouveau en première position.

Au niveau national, la stratégie française d’utilisation des fonds structurels FEDER et FSE est décrite dans le Cadre de référence stratégique national (CRSN). Elles sont mises en œuvre sur l’ensemble des territoires à travers **47 programmes opérationnels** (PO), adoptés par la Commission européenne au cours du second semestre 2007.

Le tableau suivant les récapitule :

RÉPARTITION DES PROGRAMMES OPÉRATIONNELS

Objectifs	Nombre	Fonds	Caractéristiques
Convergence	8 PO	4 FEDER, 4 FSE	
Compétitivité régionale et emploi	27 PO	22 FEDER	Programmes régionaux
		4 FEDER 1 FSE	Programmes plurirégionaux Programme national
Coopération territoriale européenne	11 PO	FEDER	
Total	47		

B.– LA CONTRIBUTION DE LA POLITIQUE DE COHÉSION À LA RELANCE DE L’ÉCONOMIE

Le 26 novembre 2008, le Président de la Commission européenne a présenté le contenu du **plan européen de relance économique** prévoyant des mesures de relance budgétaires rapides, ciblées et temporaires de l’ordre de **200 milliards d’euros**, faisant appel à la fois aux budgets nationaux (environ 170 milliards d’euros) et aux budgets de l’Union européenne et de la Banque européenne d’investissement (environ 30 milliards d’euros).

À l'initiative de la Commission et suite au Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, **des modifications substantielles ont été apportées aux règlements européens fixant le cadre d'utilisation des fonds structurels 2007-2013**. Celles-ci sont entrées en vigueur en juin 2009. **Ces modifications au niveau européen sont accompagnées par des dispositions nationales.**

1.– Des mesures de simplification décidées au niveau européen

La réforme des règles financières de gestion des fonds structurels décidée au niveau européen pour accélérer leur mise en œuvre contient les principales dispositions suivantes :

a) Des avances supplémentaires

En 2007 et 2008, tous les États membres ont reçu du FEDER et du FSE **5 %** de leurs dotations totales au titre des fonds structurels (avance versée en deux fois, une première en 2007 équivalant à 2 %, une seconde en 2008 équivalant à 3 %).

Le montant total des avances ainsi versé à la France au titre des objectifs *Convergence* et *Compétitivité régionale et emploi* s'élève à 671,8 millions d'euros sur une enveloppe totale de fonds structurels de 13,5 milliards d'euros prévue au titre de 2007-2013.

Dans le cadre du plan de relance européen, la Commission a décidé d'accélérer le versement des crédits octroyés en débloquant **une avance complémentaire de 2,5 %** ⁽¹⁾ pour l'ensemble des programmes opérationnels européens. Pour la France, près de **336 millions d'euros d'avances complémentaires** ont ainsi été versés en mai 2009 au titre des objectifs *Convergence* et *Compétitivité régionale et emploi*.

Au total, ces programmes ont donc reçu plus d'un milliard d'euros d'avances sur les années 2007, 2008 et 2009, **soit un peu plus d'une demi-tranche annuelle** de la ventilation annuelle 2007-2013 des crédits européens.

b) Une plus grande souplesse de gestion

La réglementation communautaire impose à chaque programme opérationnel de respecter un **taux de cofinancement maximal** par les fonds structurels de :

– 75 % pour les objectifs *Convergence* et *Coopération territoriale européenne* ;

– 50 % pour l'objectif *Compétitivité régionale et emploi*.

(1) Règlement 284/2009 du Conseil modifiant le règlement général 1083/2006.

La Commission a autorisé davantage de souplesse en permettant aux États membres de faire varier les contributions communautaires et nationales pour des individuels faisant partie d'un programme. **Certaines opérations ont ainsi pu être financées à 100 % par les fonds structurels au cours de l'année 2009**, et devront être compensées par des opérations financées à l'échelon national d'ici la fin du programme pour que le principe d'additionnalité se trouve respecté sur la totalité de la période.

D'autre part, dans chaque région, **la part de l'enveloppe dédiée à chaque axe a pu être modulée** en faveur de projets finançables dès 2009, au détriment de secteurs plus en difficulté et susceptibles de ne pas consommer les crédits initialement prévus.

c) Une simplification des procédures

La Commission a proposé d'autres modifications de la réglementation destinées à accélérer la mise en œuvre des crédits sur le terrain.

Il s'agit notamment :

– d'accélérer la réalisation des grands projets en acceptant les demandes de paiement avant que le projet n'ait été formellement approuvé par la Commission (mesure applicable aux projets environnementaux d'un montant supérieur à 25 000 euros et aux projets supérieurs à 50 000 euros dans les autres domaines) ;

– de simplifier la gestion des frais ⁽¹⁾ : les porteurs de projets peuvent proposer des forfaits qui leur évitent de justifier chacune de leurs dépenses par des factures ;

– de simplifier la déduction des recettes ⁽²⁾ : les recettes devaient être enregistrées par l'autorité de gestion et soumises à une comptabilité particulière. Cette exigence est supprimée pour les projets dont le coût total est inférieur à un million d'euros.

d) Un élargissement du champ d'éligibilité des dépenses

Dans le cadre de la réglementation en vigueur, les interventions dans le logement cofinancées par le FEDER, y compris celles en faveur de l'efficacité énergétique, étaient réservées aux États membres ayant intégré l'Union européenne depuis le 1^{er} mai 2004. De plus, cette aide ne pouvait être sollicitée que pour les parties communes d'un bâtiment (ou le bâtiment entier dans le cas des logements sociaux) dans les zones urbaines défavorisées.

La modification du règlement (CE) n° 1080/2006 relatif au FEDER ⁽³⁾ vise à permettre et faciliter les **interventions d'efficacité énergétique et en faveur**

(1) Règlement de mise en œuvre modifié de la Commission modifiant le règlement de mise en œuvre 1828/2006.

(2) Règlement 1341/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant le règlement général 1083/2006 sur les fonds structurels.

(3) Règlement 397/2009 du Conseil et du Parlement modifiant le règlement FEDER 1080/2006.

des énergies renouvelables dans le secteur du logement dans tous les États membres. Cette révision ouvre des financements à hauteur de 4 % de l'enveloppe de fonds issus du FEDER, ce qui représente pour la France **320 millions d'euros sur quatre ans** (soit de 5 à 40 millions en fonction des régions). Ces fonds peuvent intervenir en complément des éco prêts de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), des prêts à taux très réduits du plan de relance et des subventions octroyées par les collectivités territoriales, contribuant ainsi à créer l'effet de levier recherché.

2.– Leur application au niveau national

Dès le 24 novembre 2008, le Secrétaire d'État chargé de l'aménagement du territoire a transmis une **circulaire** aux autorités de gestion des fonds européens (préfets de régions et en Alsace, au président du conseil régional) pour décliner l'ensemble des mesures pouvant être prises en vue d'optimiser l'utilisation du FEDER sur la période 2007-2013.

Elle a été suivie par d'autres circulaires destinées à permettre une accélération de la sélection des opérations et de leur exécution :

– **circulaire du 19 janvier 2009** sur la mobilisation du FEDER dans les projets d'infrastructures numériques : elle projette une mobilisation plus importante des crédits du FEDER, dans le cadre de la révision à mi-parcours des programmes en 2010, sur le déploiement du très haut débit pour les entreprises, les services publics et les particuliers ;

– **circulaire du 23 juin 2009** sur l'éligibilité des mesures d'efficacité énergétique dans le logement : elle précise les conditions d'application des dispositions prises pour cibler des crédits du FEDER sur les travaux d'efficacité énergétique dans le secteur du logement social locatif et les co-propriétés occupées par des propriétaires défavorisés relevant des aides au logement.

3.– L'état d'engagement des crédits à la fin de l'année 2008

a) L'état d'engagement des crédits fait apparaître un retard inquiétant

Au 1^{er} septembre 2009, le niveau de programmation des crédits européens est récapitulé dans le tableau suivant.

Taux de programmation des crédits européens pour les années 2007 à mi-2009

(en pourcentage de l'enveloppe prévisionnelle globale)

Objectifs	FEDER	FSE	Global	Taux théorique
Compétitivité et emploi	17,9 %	21,9 %	19,5 %	42,8 %
Convergence	13 %	10,4 %	12,3 %	

Source : DIACT.

Pour l'objectif *Compétitivité et emploi*, les taux sont peu élevés et correspondent à seulement un peu plus d'une tranche annuelle de programmation (14,2 %).

Concernant le FEDER, seulement 10 programmes opérationnels ont programmé entre 20 et 30 % de leurs crédits, la majorité ayant programmé entre 10 et 20 %.

Pour l'objectif *Convergence*, le retard est encore plus net : établi à 12,3 %, il est inférieur à la dotation théorique de la première année de programmation (14,2 %).

Pour expliquer de tels retards dans la programmation, plusieurs raisons peuvent être invoquées :

– tout d'abord la lenteur du démarrage des programmes en lien avec leur signature tardive intervenue à la fin de l'année 2007 et la nécessité de faire valider au préalable les systèmes de gestion des programmes par la Commission ;

– une pénurie de projets à programmer en début de période ;

– une mise en œuvre par voie d'appels à projets nécessitant un temps de sélection plus long.

b) Le point sur le risque de dégageement d'office à la fin de cette année

Cette situation de sous consommation des crédits issus du FEDER et du FSE est particulièrement préoccupante à plusieurs titres.

En premier lieu parce qu'elle fait courir à la France le risque d'en perdre une partie : en effet, la **règle dite du dégageement d'office** prévoit que tout engagement budgétaire au titre d'une année n n'ayant pas fait l'objet de demande de paiement recevable avant la fin de la deuxième année suivante $n+2$ est dérogé d'office par la Commission européenne.

La situation semble néanmoins satisfaisante pour la fin de l'année 2009, le risque de perte étant écarté compte tenu de l'effort de mobilisation des services gestionnaires, à la seule exception de la Guadeloupe.

Néanmoins, elle reste particulièrement tendue, d'une part parce que la majeure partie du risque est écartée à la fin de 2009 grâce à la mobilisation de l'avance complémentaire versée par la Commission en avril dernier, considérée comme exécutée en 2009. De ce fait, les régions auront une situation nettement plus difficile à gérer en 2010 car elles auront à justifier une tranche annuelle complète et elles n'auront pas pris d'avance en 2009.

Parvenue à mi-parcours en 2010, le Rapporteur spécial tient à souligner combien il est important que la programmation des crédits s'accélère de façon significative l'année prochaine pour parvenir à des taux de consommation bien plus satisfaisants.

En effet, il est très dommage de constater que ces crédits sont insuffisamment mobilisés alors que parallèlement, d'autres sont débloqués, dans le cadre du plan de relance en particulier.

Enfin, dans la perspective de la **révision de la politique de cohésion au-delà de 2013** et des prochaines négociations sur le budget de l'Union européenne, la France ne se trouvera pas en position de force si elle ne parvient pas à engager et à consommer les crédits de la programmation en cours.

Pour autant, au regard du dégage­ment d'office, **la France se situe dans la moyenne européenne**. Aussi est-il prévu que des discussions s'engagent au sein du Conseil pour prévoir un assouplissement de la règle du dégage­ment d'office les premières années pour tenir compte du démarrage tardif des programmes et des difficultés amplifiées par le contexte de crise traversé.

CHAPITRE II : LE PROGRAMME INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

I.- LES CARACTÉRISTIQUES DU PROGRAMME

A.- LE PITE EST UN OUTIL BUDGÉTAIRE AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES

1.- La composition du programme pour la période 2009-2011

Le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* (PITE) a été conçu en 2006 comme un outil de gestion interministérielle. À ce titre, il n'a pas de périmètre définitif ni de thématique. Composé de 8 actions en 2006, réduit à 7 actions en 2007 et 2008, **son périmètre est redessiné autour de 4 actions pour la période 2009-2011.**

Celles-ci recouvrent deux dimensions principales : l'aménagement durable du territoire avec l'inscription de l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse*, et des interventions de nature régaliennne liées à des enjeux européens, contenues dans les actions 2 *Eau et agriculture en Bretagne* (problématique des nitrates) et 6 *Plan gouvernemental pour le Marais Poitevin* (problématique des zones humides).

Une action nouvelle a fait son entrée en 2009 : l'action 8 *Plan chlordécone*, qui regroupe des moyens centrés sur des problématiques de santé publique en Martinique et en Guadeloupe.

Le PITE a été créé dans le but d'améliorer et d'accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées en mettant à la disposition des préfets de région concernés une **enveloppe budgétaire unique**, dont les crédits sont prélevés sur les programmes de différents ministères et rendus fongibles.

C'est un outil réservé à des plans gouvernementaux caractérisés par trois critères : un enjeu territorial majeur, la coordination d'une pluralité de programmes et la nécessité d'une action rapide de l'État.

Né de la volonté d'expérimenter un nouveau mode de gestion, le PITE obéit à une logique de conception et de gestion spécifiques. Il occupe à ce titre une place à part dans l'architecture budgétaire, car il déroge sur plusieurs points aux principes posés par la LOLF (cf. annexe 7).

Le PITE est un programme qui a fait ses preuves au cours de sa période expérimentale 2006-2008.

2.– La gouvernance

Pour rappel, son fonctionnement a fait l'objet d'un audit du CIAP ⁽¹⁾ rendu en mai 2008, dont les conclusions sont sans ambiguïtés : « *L'analyse de la mise en œuvre de ce programme montre que cet instrument budgétaire répond à des besoins et présente une plus-value réelle* ».

Dans son rapport, le CIAP note cependant quelques points faibles dans le fonctionnement du programme, portant notamment sur **sa gouvernance**.

Celle-ci est définie dans une **charte de gestion** spécifique au programme, qui précise le rôle des parties prenantes (responsable du programme, ministères contributeurs, ministères référents, préfets de région, comité national de suivi), et pose des principes en matière de fongibilité et de traçabilité des crédits. Rédigée dans le cadre de l'expérimentation du programme qui s'achevait en 2008, elle doit faire l'objet d'aménagements pour son application pour la période 2009-2011.

a) L'application du principe de la fongibilité limitée au périmètre des actions

La charte de gestion pose le double principe qu'à chaque action correspond un BOP ⁽²⁾ et que **la fongibilité des crédits est limitée à chaque action inscrite au programme**.

Selon le CIAP, cette disposition est inadaptée car trop restrictive. D'ailleurs, au cours de l'exercice 2007, dans un souci de bonne gestion, le responsable de programme a eu recours à la fongibilité des crédits entre les actions, sans reconduire toutefois cette possibilité au cours de l'exercice 2008.

Envisagée au moment de la reconduction du programme pour la période 2009-2011, la modification de la charte de gestion sur ce point n'a finalement pas été retenue par le responsable de programme. **La fongibilité des crédits entre les actions** reste néanmoins possible **par exception**, pour éviter que des crédits ne soient perdus en fin d'exercice. Elle est de nouveau très sérieusement envisagée pour la fin de l'exercice 2009, l'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* faisant apparaître une sous-consommation de crédits qui pourraient être profitablement réorientés vers l'action 4 *PEI Corse* fortement consommatrice.

b) Une meilleure implication des ministères contributeurs

Pour rappel, le PITE est un programme alimenté par prélèvements sur plusieurs programmes du budget général. Le CIAP ayant souligné les difficultés qu'entraîne cette méthode de budgétisation par prélèvement (car elle déresponsabilise le programme contributeur), la charte de gestion prévoit de nouvelles dispositions tendant à renforcer l'implication des ministères et à aboutir ainsi à un meilleur dialogue de gestion.

(1) Le Comité interministériel d'audit des programmes.

(2) Budget opérationnel de programme.

c) L'application des règles de suivi des crédits au sein des actions

Le principe de la fongibilité des crédits des programmes contributeurs au sein des actions induit une obligation de traçabilité qui alourdit considérablement la gestion des BOP (les comptes rendus de gestion sont trimestriels). De plus, cette exigence de traçabilité est rendue plus complexe lorsque les crédits sont rendus fongibles entre les actions (ce qui a été le cas au cours de l'exercice 2007 et pourrait l'être encore en 2009).

Une telle traçabilité est nécessaire pour qu'un équilibre puisse être éventuellement rétabli entre les programmes dont les opérations auraient bénéficié de la fongibilité et ceux qui n'auraient pas vu se réaliser leurs opérations au niveau de leur contribution. La nouvelle charte de révision prévoit désormais d'instaurer un retour à l'équilibre triennal et non plus annuel.

3.— Les particularités du PITE s'étendent à son volet performance.

En effet, les actions de ce programme, voisines en termes d'objectifs poursuivis mais portant sur des problématiques très différentes, s'apparentent à de mini-programmes étanches⁽¹⁾, qui rendent particulièrement délicate la détermination d'objectifs stratégiques transversaux et communs à chacune d'entre elles. **Pour remédier à cette difficulté, il a été décidé de n'associer à chaque action qu'un seul objectif, et un, ou au maximum deux indicateurs seulement.**

Cette adaptation a fait l'objet de vives critiques de la part des Rapporteurs, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Le CIAP a pour sa part estimé que « *resserrer sur un seul objectif par action et un seul indicateur par objectif constitue une vision trop pauvre pour rendre compte de la performance d'actions par nature complexes et pluridimensionnelles* »⁽²⁾.

Cette situation s'illustre parfaitement avec l'indicateur 4.1 de l'action 4 *PEI Corse*, qui mesure la mise en œuvre d'un plan conçu sur trois axes à travers seulement l'évolution des délais de réalisation des projets. Une conception qui se limite donc à rendre compte de la dynamique d'engagement des crédits de l'État sans apporter d'informations concrètes sur l'impact structurel réel du plan.

Cependant, des améliorations ont été apportées dans le PAP 2009 avec l'introduction d'un sous-indicateur supplémentaire à l'action 6 *Marais Poitevin* et la révision de certaines valeurs cibles.

Dans le PAP 2010, l'action 8 *Plan chlordécone*, pour laquelle aucun objectif ni indicateur n'avait pu être prévu lors de l'élaboration du PAP 2009, est assortie dans le projet annuel de performances pour 2010 d'un objectif et de deux sous-indicateurs.

(1) Pour rappel, en 2006, la charte de gestion limite la fongibilité des crédits au périmètre de chacune des actions.

(2) Cf. rapport d'audit du 23 mai 2008, p. 7.

4.– Les perspectives au-delà de 2010

Le présent programme *Interventions territoriales de l'État* est le support d'actions nécessairement limitées dans le temps, ce qui pose par conséquent la question à la fois de sa pérennité et de son contenu.

Au cours de son audition par le Rapporteur spécial, le responsable du programme M. Henri-Michel Comet a tenu à souligner à quel point ce programme, par sa singularité, était utile et devait conserver sa place au sein du budget général, en dépit de sa taille très modeste et des difficultés qui ont présidé à sa création en 2006.

Il lui a ainsi fait part de son intention d'agir pour que ce programme soit non seulement maintenu au-delà de 2011 mais également amplifié. Dès l'année prochaine, il a demandé qu'un recensement des actions pouvant potentiellement être inscrites soit effectué auprès des préfets de région. Une piste est ouverte avec la nécessité de gérer le risque environnemental et sanitaire lié à la prolifération des algues vertes en Bretagne, sujet récemment mis sous les feux de l'actualité.

B.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

En 2010, le PITE est doté de 39,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 36,2 millions d'euros en crédits de paiement, des montants stables par rapport à 2009.

L'action 4 *PEI Corse* bénéficie d'une contribution par voie de fonds de concours de l'AFITF⁽¹⁾ de 21 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48 millions d'euros en crédits de paiement.

Toutes sources de financement confondues, les autorisations d'engagement atteignent 60,2 millions d'euros (soit une diminution de 19 % par rapport à 2009) et les crédits de paiement 84,2 millions d'euros (soit une progression de 12 % par rapport à 2009).

(1) Agence de financement des infrastructures de transport de France.

L'évolution des crédits ventilés par action est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 162 ENTRE 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

	RAP 2008		LFI 2009		PLF 2010		Variation PLF 2010/LFI 2009 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 Eau et agriculture en Bretagne	14,4	13,0	3,1	16,7	2,7	9,2	- 12	- 45
Action 4 PEI Corse	12,2	26,8	27,8	12,1	28,8	18,8	+ 3	+ 55
<i>Contribution de l'AFITF^(a)</i>	70	28	35	40	21	48	- 40	+ 20
Total action 4	26,6	54,8	62,8	62,1	49,8	66,8	- 26	+ 7
Action 6 Marais poitevin	4,5	2,7	4,7	2,8	4,8	5,1	+ 1	+ 82
Action 8 Plan Chlordécone en Martinique et Guadeloupe	-	-	3,7	3,7	2,9	2,9	- 22	- 22
Total des crédits budgétaires	31,2	42,6	39,5	35,5	39,2	36,2	-	+ 1,9
Total du programme	101,2	70,6	74,5	75,5	60,2	84,2	- 19	+ 12

(a) Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Source : *Projet annuel de performances pour 2010.*

II.- LES ACTIONS DU PROGRAMME

A.- LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA CORSE

1.- La mise en œuvre de la convention d'application pour 2007-2013

Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse est un programme d'une durée de **quinze ans**, institué par l'article 53 de la loi n° 2002-1992 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, et visant à combler les retards de développement de l'île par la remise à niveau des équipements publics structurants. Une première convention d'application, signée le 26 octobre 2002 entre l'État et la collectivité territoriale de Corse, a fixé les grandes orientations et les modalités de financement pour la période 2002-2006. Le montant total des opérations programmées s'est élevé à 486,8 millions d'euros, soit 5 millions d'euros de plus que le total prévu dans cette convention.

Une deuxième convention d'application du PEI a été signée le 4 mai 2007 pour la période 2007-2013. Son coût total, de **1 051 millions d'euros**, est ventilé sur la réalisation de trois axes : la mise à niveau des réseaux et des équipements collectifs (axe 1), le renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire (axe 2) et la résorption du déficit en services collectifs (axe 3).

L'inscription du *PEI Corse* comme action du PITE (action 4) permet de regrouper et de rendre fongibles les crédits provenant de quatorze autres programmes du budget général. En volume total (y compris les fonds de concours et les financements des opérateurs de l'État), **c'est l'action la plus importante du programme** (73 % des autorisations d'engagement et 52 % des crédits de paiement).

2.– L'évolution des crédits de l'action 4 en 2010

En 2009, les taux de consommation de crédits s'établissent à des niveaux satisfaisants (77 % des autorisations d'engagement et 58 % des crédits de paiement en septembre). Depuis son inscription au programme, l'exécution du plan se poursuit à un niveau conforme à la prévision et les crédits sont intégralement consommés.

Le plan de relance de l'économie a doté l'action d'une enveloppe supplémentaire de crédits de paiement de **20 millions d'euros** qui a permis de financer des opérations d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable (taux d'engagement de 50 % en septembre 2009).

Pour 2010, les dotations en crédits de paiement de l'action sont en forte progression (+ 55 %), en lien avec la montée en puissance des besoins de crédits liés à la quatrième année d'application de la deuxième convention 2007-2013.

En revanche, les autorisations d'engagement versées par l'AFITF sont en nette baisse (–40 %) mais les crédits de paiement progressent pour couvrir l'importante contribution de l'AFITF intervenue au cours de l'exercice 2008 (70 millions d'euros d'autorisations d'engagement).

Cette action bénéficie également de la contribution de nombreux opérateurs⁽¹⁾. Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits et met en évidence la part relative des financements extrabudgétaires.

(1) Parmi les contributions de ces opérateurs, seule celle de l'AFITF est rattachée au programme 162 par voie de fonds de concours.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 4 PEI CORSE DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

	RAP 2008		PLF 2009		PLF 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Montant des crédits budgétaires	12,2	26,8	28,0	12,2	28,8	18,8
Opérateurs						
<i>Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)</i>	-	-	8	8	5,5	5,5
<i>Office de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)</i>	2,3	2	2,3	2,3	2,3	2,3
<i>Agences de l'eau</i>	6,5	5,9	6,5	6,5	6,5	6,5
<i>Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)</i>	-	-	3	2	1	2
<i>ANRU + PNRQAD (a)</i>	3,5	0,4	-	-	-	-
<i>Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE)</i>			3	3	3	3
<i>Centre national pour le développement du sport (CNDS)</i>	1,9	2,3	2,5	2,5	2,8	2,8
Total opérateurs	14,2	10,7	25,3	24,3	21,2	22,2
<i>Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)</i>	70	49	35	40	21	48
Total des crédits extrabudgétaires	84,2	59,7	60,3	64,3	42,2	70,2
en %	87	71	68	84	60	79
Total	96,4	86,5	88,3	76,5	71,0	89,0

(a) Agence nationale pour la rénovation urbaine – Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Source : projets annuels de performances de 2007 à 2010 et données du ministère de l'Intérieur.

B.– LA QUALITÉ DES EAUX EN BRETAGNE

L'action 2 *Eau et agriculture en Bretagne* est le support de mesures mises en œuvre pour améliorer la qualité de l'eau en Bretagne.

Pour 2010, elle est dotée de 2,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,2 millions d'euros en crédits de paiement (soit respectivement une baisse de – 12 % et de – 45 %). Cette nette baisse des dotations est conforme à la prévision, l'essentiel des engagements ayant été mis en place en 2007 (par transfert en cours de gestion de 30,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 11,8 millions d'euros de crédits de paiement).

La majeure partie des crédits, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, est constituée de crédits d'intervention, orientés vers la réalisation de deux catégories d'objectifs : le respect des exigences instituées par **la directive européenne cadre sur l'eau** ⁽¹⁾ **à l'horizon 2015** et la poursuite des mesures exceptionnelles mises en œuvre à partir de 2007 dans le **« Plan d'urgence nitrates »**.

1.– La mise en conformité des eaux de la Bretagne avec la directive cadre européenne sur l'eau

Pour réussir la reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne, l'action est articulée autour de trois axes :

– l'axe 1 consiste à inciter les agriculteurs et les autres acteurs à supprimer les atteintes à l'environnement ;

– l'axe 2 consiste à mesurer l'évolution de la situation environnementale des milieux et faire appliquer les solutions correctives par l'action réglementaire, en améliorant l'expertise grâce à des analyses et au suivi de la qualité environnementale des milieux et en renforçant l'action de police administrative ;

– l'axe 3 consiste à améliorer l'évaluation des résultats, développer le retour d'expérience et amplifier la gestion prospective et le pilotage à long terme.

La majeure partie des crédits de l'action est destinée à financer les dispositifs spécifiquement prévus en 2007 dans le **plan d'urgences nitrates et constitue l'axe 4 de l'action.**

2.– La mise en œuvre du plan d'urgence nitrates

Par un arrêt du 8 mars 2001, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a condamné la France pour non-respect de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 relative aux eaux superficielles destinées à la consommation humaine. Cette condamnation portait sur la qualité des eaux de 37 prises d'eau situées en Bretagne, pour lesquelles était constaté un dépassement de la limite imposée de 50 mg/l de nitrates. Cette condamnation a été suivie d'une mise en demeure du 21 décembre 2001, d'un avis motivé du 3 avril 2003 et d'un avis motivé complémentaire du 13 juillet 2005. Au stade de ce dernier avis, n'étaient plus visées que 15 des 37 prises d'eau, la qualité des autres ayant été rétablie.

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Les autorités françaises ont poursuivi leurs efforts et le contentieux ne porte plus aujourd'hui que sur **neuf prises d'eau** ⁽¹⁾. La Commission a néanmoins décidé le 21 mars 2007 de saisir la CJCE sur le fondement de l'article 228 du Traité CE aux fins de sanctions pécuniaires (pouvant correspondre à plus de 100 millions d'euros, comprenant une amende forfaitaire et une astreinte journalière). Elle a assorti cette saisine d'un sursis à exécution, invitant les autorités françaises à poursuivre la recherche de solutions, en liaison étroite avec ses services.

Sous la menace d'une deuxième condamnation, la France s'est engagée, le 13 mars 2007, sur la base d'un plan d'action, **le plan d'urgence nitrates**, d'un montant global de 74,5 millions d'euros, dont 65,4 millions d'euros financés par l'État, sur la période 2007–2012.

Les mesures prises dans ce plan se présentent en deux volets : un volet de mesures agricoles destinées à réduire de l'ordre de 30 % l'utilisation d'azote en agriculture, et un volet de fermetures de quatre captages pour lesquels une mise en conformité de la qualité des eaux ne pourra pas être obtenue avant la fin de l'année 2009.

L'exécution du plan depuis son démarrage en 2007 fait apparaître :

- le succès des mesures agro-environnementales, mais un coût surestimé ;
- à l'inverse, une hausse significative du coût des travaux induits par la fermeture des quatre captages et un décalage dans le calendrier d'exécution des travaux, qui reporte des besoins de crédits de paiements sur 2010 et 2011.

Après réévaluation du coût des mesures, les moyens mis en œuvre pour réaliser les objectifs de l'axe 4 s'établissent de la façon suivante.

(1) Décret n° 2007-1281 du 29 août 2007 relatif à certaines zones de protection des aires d'alimentation des captages.

**ÉVOLUTION DES MOYENS MIS EN ŒUVRE DANS LE CADRE
DU PLAN D'URGENCE NITRATES DEPUIS 2007**

(en millions d'euros)

AXE 4 Sous-actions	Rappel estimation initiale 2007 période 2008-2012	Ré-estimation juin 2008	Nouvelle estimation 26 mai 2009	Variation 2007/2009
● Volet mesures agricoles				
Mesures agro-environnementales (MAE)	27,6			
Indemnités compensatoires de contrainte environnementale (ICCE) (a)		32,4	27,2	
Préretraites (PRT)			0,1	
Aides à la reconversion professionnelle (ARP)	8,0	8,0	0,2	
Aides à la réduction volontaire de l'activité laitière (ARVAL)		2,5	0,8	
Aides à la réduction volontaire de cheptel (RVC)	10,0	2,5	2,9	
Sous-total mesures agricoles	45,6	45,4	31,3	- 44 %
● Volet fermeture des captages				
- Financement PITE	9	13,8	13,2	
- Financement Agences de l'eau	5,4	9,8	11,0	
Sous-total captages (crédits publics)	14,4	23,6	24,3	+ 68 %
● Ensemble Plan d'urgence nitrates				
Financement PITE uniquement	54,6	59,2	44,6	- 22 %
Ensemble crédits publics (y compris Agences de l'eau)	60,0	69,0	55,6	

(a) Cette mesure est venue remplacer les contrats MAE à compter du 1^{er} janvier 2008.

Source : ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales – Secrétariat général.

Concernant le volet fermetures de captages, il est important de souligner que les opérations de travaux se poursuivent de manière active et que conformément au calendrier prévu, **les quatre captages concernés – Bizien (22), Ic (22), Echelles (35) , Horn (29) – seront tous effectivement fermés à la fin de l'année 2009.**

C.- LE PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN

1.- Le contexte

Le Marais poitevin constitue un ensemble d'une grande richesse écologique par la diversité des milieux naturels qui le composent, mais surtout en raison de sa spécificité de zone humide. Un équilibre a longtemps pu être maintenu sur ce territoire, progressivement aménagé par l'homme, par la gestion hydraulique des écoulements et le maintien de milieux variés et ouverts, favorables à la richesse biologique. Les évolutions récentes des pressions anthropiques à l'échelle du bassin versant y ont cependant modifié les cycles de l'eau en amont (disparition des stockages, augmentation des prélèvements) conduisant à une diminution de la surface des différents habitats naturels et à une dégradation de leur état par manque d'eau.

En conséquence, la France a été condamnée le 25 novembre 1999 par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour mauvaise application de la directive n° 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages.

Suite à l'ouverture de ce contentieux, le Gouvernement a mis en place **le plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin**. Ce plan doit permettre de préserver les habitats de ce territoire, de reconquérir des prairies naturelles et de restaurer ses fonctions de zone humide d'intérêt international en raison de son emplacement sur la route des migrations de l'avifaune à mi-chemin entre l'Arctique et l'Afrique tropicale. Adopté pour la période 2003–2012, il a également pour objectif d'éviter la condamnation de la France par la Commission européenne dans le contentieux ouvert par cette dernière en mars 1999 pour mauvaise application de la directive n° 79/409 portant sur la protection des oiseaux.

Dans ce contexte, l'action 6 *Marais poitevin* du PITE apparaît comme l'outil financier privilégié du plan d'action gouvernemental, de la même façon qu'en Bretagne avec le plan d'urgence nitrates. **Pour 2010, les autorisations d'engagement de l'action s'élèvent à 4,8 millions d'euros et sont stables sur la période considérée. Les crédits de paiement (5,1 millions d'euros) en revanche progressent fortement (+ 82 %) pour honorer les engagements pris depuis l'inscription du plan au programme en 2006. Les perspectives de consommation de crédits pour 2009 sont excellentes puisqu'elles devraient atteindre 100 %.**

2.– La performance

Les prairies étant les milieux naturels les plus représentatifs du marais, préserver leur surface et en reconquérir de nouvelles représentent un enjeu majeur de l'action engagée par l'État auprès des acteurs locaux.

La France s'est engagée vis-à-vis de la Commission européenne sur un objectif de maintien du nombre d'hectares de prairies existants lors de la mise en œuvre du plan gouvernemental (32 300 ha) et un objectif complémentaire de reconquête de surface de prairies (42 000 ha est la valeur cible pour 2013).

L'objectif de maintien sera très certainement atteint d'ici 2013. En revanche, l'objectif complémentaire sera plus difficile à atteindre étant donné le faible niveau de progression constaté entre 2007 et 2009 (+ 3 %). La prévision pour 2010 prévoit un accroissement de 700 ha supplémentaires alors qu'il faudrait en réaliser près de 2 400 par an pour espérer atteindre l'objectif fixé pour 2013.

À compter du PAP 2009, un sous-indicateur supplémentaire a été intégré pour mesurer l'efficacité des contrats proposés aux agriculteurs. Il mesure le pourcentage de prairies protégées par le biais d'une contractualisation et devrait atteindre 90 % en 2010 (95 % étant la valeur cible pour 2013).

D.– LE PLAN CHLORDÉCONE

1.– Le contexte

Le chlordécone est un pesticide qui a été utilisé en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon du bananier⁽¹⁾. Cette substance très stable persiste dans les sols et peut contaminer certaines denrées végétales ou animales, ainsi que les eaux de certains captages.

Les risques liés à cette contamination constituent un enjeu sanitaire, environnemental, agricole, économique et social, et ont été inscrits comme une des priorités du Plan national santé environnement (PNSE), adopté par le gouvernement en juin 2004. Afin d'amplifier l'effort de l'État, le Premier ministre a chargé, en octobre 2007, le Professeur Didier HOUSSIN, Directeur général de la santé, de coordonner l'action des services gouvernementaux pour renforcer les actions concernant la pollution par le chlordécone et élargir le plan à toutes mesures permettant d'améliorer directement ou indirectement la qualité de l'alimentation et des milieux.

S'inscrivant dans ce cadre, le **Plan d'action chlordécone 2008-2010** fixe quatre objectifs :

- améliorer la surveillance de l'environnement et de l'état de santé de la population ;
- continuer à réduire l'exposition de la population au chlordécone ;
- proposer les mesures d'accompagnement nécessaires en agriculture ;
- améliorer la surveillance des sols et produits des jardins familiaux.

Ses caractéristiques (mise en œuvre d'une politique prioritaire de l'État, territorialisée et inscrite dans un calendrier resserré, dont la conduite est de nature interministérielle et pour laquelle la fongibilité des crédits constitue une condition de réussite) correspondent bien à la définition des actions pouvant être inscrites dans le PITE. Son budget global est de 33 millions d'euros sur trois ans. Des financements extérieurs au titre de l'Union européenne (4 à 5 millions d'euros) et des collectivités territoriales intéressées (2 à 3 millions d'euros) complètent les dotations de l'État.

Dotée de 2,9 millions d'euros en 2010 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, cette action reçoit également la contribution de nombreux opérateurs (CIRAD, CEMAGREF, INRA, AFSSA, AFSSET, InVS, INSERM), à hauteur de 1,9 million d'euros en 2010.

(1) Pour connaître l'historique du problème, on peut se reporter au rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques présenté par M. Jean-Yves Le Déaut et Mme Catherine Procaccia, n° 1778, juin 2009.

CONTRIBUTIONS DE CHAQUE MINISTÈRE AU PLAN CHLORDÉCONE

(en milliers d'euros)

Programme contributeur	Numéro du programme d'origine	2009		2010	
		AE	CP	AE	CP
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	1 119	1 119	897	897
Prévention des risques	181	468	468	306	306
Développement des entreprises et de l'emploi	134	965	965	813	813
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	408	408	306	306
Conditions de vie outre-mer	123	408	408	306	306
Prévention et sécurité sanitaires	204	429	429	306	306
Total		3 799	3 799	2 35	2 935
Contribution des opérateurs (CIRAD, CEMAGREF, INRA, AFFSA, AFSSET, INVS, INSERM)		2 590	2 590	1 973	1 973

Source : Plan chlordécone, rapport 2008.

2.- La performance

L'objectif principal de l'action 8 du PITE consiste à réduire l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone.

Dans le cadre de cet objectif global, l'indicateur retenu correspond à la réalisation du programme de santé concernant les « Jardins familiaux ». L'encadré suivant, extrait du Plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe 2008-2010, rappelle le contexte et les enjeux de ce programme.

Plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe 2008-2010

2. Réduire l'exposition et mieux connaître les effets sur la population

2.2. Réduire l'exposition de la population

2.2.2. L'autoconsommation

Dans son rapport de septembre 2007 sur l'actualisation de l'exposition alimentaire au chlordécone de la population antillaise, l'AFSSA ⁽¹⁾ souligne que les limites maximales ne suffisent pas à protéger l'ensemble de la population. En effet, l'étude détaillée des personnes dont le niveau d'exposition chronique dépasse la limite tolérable d'exposition montre **qu'entre 95 % et 99 % de leur exposition est en réalité expliquée par les apports des produits autoconsommés (jardins familiaux, dons, approvisionnement par des circuits informels...)**. Les niveaux estimés de l'exposition chronique de la population antillaise sont globalement moins élevés que ceux précédemment évalués par l'AFSSA en 2005, ce qui révèle l'impact principal de la meilleure représentativité des données de contamination utilisées. La probabilité de dépasser la limite tolérable d'exposition chronique est estimée au maximum à 18,5 % chez les enfants de 3 à 5 ans vivant en zone contaminée tandis qu'elle s'élèverait au maximum à 0,2 % chez les adultes vivant en zone contaminée. Elle est par contre nulle pour les individus, enfants ou adultes, vivant en zone non contaminée.

L'AFSSA recommande, pour les familles exploitant un jardin sur un sol contaminé, de limiter leur consommation de dachines, patates douces et ignames provenant du jardin à deux fois par semaine. Le respect de cette recommandation permet de garantir, pour les adultes comme pour les enfants, que la dose journalière admissible en chlordécone ne sera pas dépassée. Par ailleurs, l'AFSSA rappelle, pour les populations ayant des habitudes de pêche de loisir ou de subsistance, l'importance de respecter les arrêtés d'interdiction de pêche en rivière en vigueur et, en cas de doute sur l'origine des produits de la pêche, de limiter leur consommation à un jour sur deux.

La connaissance des sols situés dans des jardins familiaux contaminés est un préalable pour pouvoir agir efficacement auprès des familles concernées et ne pas rester dans les conseils de limitation de consommation, a priori préjudiciables à l'économie de subsistance. Il convient aussi de s'intéresser à la production animale autoconsommée. Il s'agit donc d'accélérer la mise en œuvre des programmes « Jardins familiaux » (Jafa).

Les eaux distribuées sont traitées et contrôlées ; leur qualité est satisfaisante. Cependant, une part de la population antillaise s'approvisionne en eau directement dans des sources qui sont susceptibles d'être de mauvaise qualité sanitaire (microbiologique et chimique).

(1) Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 15 octobre 2009 à 15 heures, la commission des Finances examine les crédits de la mission Politique des territoires, en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial.

La Commission procède d'abord à l'examen des crédits de la mission Politique des territoires et au vote sur ces crédits.

M. Jean-Claude Flory, rapporteur spécial pour la mission *Politique des territoires*. Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit pour la mission *Politique des territoires* l'inscription de 384,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 378,2 millions en crédits de paiement. Cela ne constitue pas la totalité de l'action de l'État en matière d'aménagement du territoire, le budget dédié à ce dernier étant évalué par le document de politique transversale à cinq milliards. Ces niveaux de crédits semblent plutôt satisfaisants au regard des actions à venir ou en cours mais également de leur niveau d'engagement ; enfin, ils tiennent compte d'un contexte budgétaire contraint.

La majeure partie des crédits de cette mission est concentrée au sein du programme 112 *Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire*. Celui-ci regroupe les moyens dédiés à la DIACT – Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires –, laquelle est en voie de retrouver son ancienne appellation de DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, après une décision intervenue en Conseil des ministres la semaine dernière. Pour 2010, ce programme est doté de 345,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 341,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Si la répartition des crédits par action montre peu d'évolution par rapport à 2009, les dotations en autorisations d'engagement ont été en revanche sensiblement renforcées pour permettre le financement des nouvelles priorités retenues par le Gouvernement. Ainsi, alors que la loi de programmation des finances publiques prévoyait pour 2010 un montant de 307,4 millions d'euros en autorisations d'engagement – soit une baisse de 9 % par rapport à 2009 –, celles-ci ont été portées à 345,7 millions, ce qui représente une hausse de 12 %.

Ces crédits supplémentaires sont pour partie déployés vers l'action 1 regroupant les moyens consacrés aux politiques de compétitivité et d'attractivité. Portés à 148,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 137,2 millions d'euros en crédits de paiement, ils doivent permettre le financement d'un certain nombre d'opérations dont celles visant à poursuivre la politique de compétitivité.

Après une évaluation positive en juin 2008, 2009 constitue la première année de la nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité reconduite jusqu'en 2011. Treize pôles sur 71 nécessitant une reconfiguration, cette année a

été mise à profit pour améliorer le dispositif et lancer une nouvelle évaluation à l'issue de laquelle les pôles qui ne seront pas jugés à la hauteur seront « délabellisés » : il en va, en effet, de la crédibilité de cette politique et du maintien d'un haut niveau d'excellence.

Parallèlement, un nouvel appel à candidature a été lancé pour labelliser de nouveaux pôles dans le domaine des écotechnologies.

Enfin, partant du constat que les pôles de compétitivité ne résument pas toutes les formes de réseaux d'entreprises, le Gouvernement a décidé de lancer une nouvelle politique de soutien aux « grappes d'entreprises » davantage orientée vers les PME. Un appel à projets en deux vagues doit être publié avant la fin du mois d'octobre avec un budget spécifique de près de 10 millions d'euros par an pour 2010 et 2011. Ces crédits financent également la mise en œuvre du plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense décidé à la fin de 2008. Si en 2009 les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) ont bien été signés conformément au calendrier prévisionnel, un certain retard doit être néanmoins relevé dans le niveau d'engagement des crédits

Les crédits de l'action 2, *Développement solidaire et équilibré*, s'élèvent à 170,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et à près de 178 millions d'euros en crédits de paiement. Ils financent le lancement d'une phase II des pôles d'excellence rurale, dont le budget programmé pour 2010 s'élève à 15 millions d'euros.

Il convient par ailleurs de souligner l'intérêt que présenterait le « fléchage » de crédits issus du FEDER pour financer, parmi les nouvelles thématiques retenues, les investissements liés au développement des services à la personne en milieu rural. En effet, la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural signée en 2006 entre les opérateurs et l'État a été inégalement appliquée sur le territoire et doit faire l'objet d'une relance afin de tenir compte des nouveaux besoins apparus sur les territoires ruraux. C'est dans cette perspective que le Gouvernement a décidé d'organiser les Assises des territoires ruraux, les résultats des échanges obtenus devant servir à définir un « socle de services au public » que l'État pourra garantir aux habitants de ces territoires.

Le développement de l'accès à l'Internet à très haut débit sur l'ensemble du territoire national constitue par ailleurs un chantier majeur de la politique d'aménagement. Ainsi, la proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique propose d'instaurer deux dispositions essentielles : la mise en place de schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique et la création du fonds d'aménagement numérique des territoires. Pour organiser le déploiement des réseaux de fibre optique, le Gouvernement a en outre réfléchi à un découpage du territoire en trois zones, déterminées en fonction de la densité de peuplement. Ainsi dans la zone III, la moins peuplée, une intervention publique sous forme de

subventions est-elle envisagée à travers le fonds, lequel pourrait être alimenté par des ressources issues du grand emprunt national et/ou de la répartition du « dividende numérique ».

Le plan de couverture des zones blanches en téléphonie mobile – je rappelle que 364 communes sont considérées comme « orphelines » – se poursuit quant à lui à un rythme conforme à la prévision, et les engagements de couverture à 100 % d'ici à 2011 devraient être tenus.

Par ailleurs, l'état d'avancement des contrats de projets 2007-2013 – les CPER – se rapproche de la prévision grâce aux crédits du plan de relance de l'économie. Leur taux global de réalisation atteignait près de 39 % à la mi-septembre, pour un taux théorique de 42,9 %.

L'impact des crédits du plan de relance de l'économie est quant à lui sensible : 418 millions d'euros supplémentaires engagés en 2009 ont en effet permis de réaliser des avances significatives dans la programmation ; une dotation supplémentaire de 70 millions d'euros en CP a permis de surcroît d'apurer complètement la dette historique du FNADT.

Le taux d'engagement des crédits de l'État pour les conventions interrégionales de massifs, à moins de 32 %, accuse certes un certain retard, mais l'état d'avancement de la programmation des crédits européens est bien plus problématique.

Au 1^{er} septembre 2009, le niveau de programmation montre que pour l'objectif *Compétitivité et emploi*, les taux sont peu élevés – à hauteur de 17,9 % pour le FEDER et de 21,9 % pour le FSE – et correspondent seulement à un peu plus d'une tranche annuelle de programmation.

En ce qui concerne l'objectif *Convergence*, le retard est encore plus net, ce qui est, là encore, préoccupant car il fait courir à la France le risque de dégagements d'office. La situation semble en revanche plus satisfaisante pour la fin de l'année 2009, le risque de dégagement étant écarté compte tenu de l'effort de mobilisation des services gestionnaires - même si un risque subsiste pour la Guadeloupe. Quoi qu'il en soit, la situation sera particulièrement tendue en 2010.

Dans la perspective de la révision de la politique de cohésion au-delà de 2013 et de son éventuel prolongement, la France se doit de réaliser un niveau d'engagement et de consommation des crédits des programmes européens en cours plus satisfaisant même si, en comparaison avec d'autres pays de l'Union, nous nous situons dans la moyenne.

Le programme des *Interventions territoriales de l'État* (PITE) est le second de la mission. Reconduit pour 2009-2011 après une période d'expérimentation qui s'est achevée en 2008, il est composé de quatre actions recouvrant deux dimensions principales : l'aménagement durable du territoire avec l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la*

Corse ainsi que des interventions liées à des enjeux européens contenues dans les actions 2 *Eau et agriculture en Bretagne* et 6 *Plan gouvernemental pour le Marais Poitevin*. Une action nouvelle a par ailleurs fait son entrée en 2009 : l'action 8, *Plan chlordécone*, laquelle regroupe des moyens centrés sur des problématiques de santé publique en Martinique et en Guadeloupe.

En 2010, le PITE est doté de 39,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 36,2 millions d'euros en crédits de paiement, des niveaux stables par rapport à 2009.

La majeure partie des crédits est mobilisée par l'action 4, l'exécution de ce plan étant très satisfaisante. Enfin, une enveloppe supplémentaire de 20 millions a été ajoutée au budget de 2009 au titre du plan de relance de l'économie. L'autre action importante est l'action 2, *Eau et agriculture en Bretagne*, support notamment du « plan d'urgence nitrates » engagé en 2007. Les engagements pris par le Gouvernement sur les quatre captages concernés par le contentieux européen seront tenus puisque ces derniers seront tous effectivement fermés à la fin de l'année 2009. Enfin, l'exécution des actions 6, *Marais Poitevin*, et 8, *Plan chlordécone*, se déroulent conformément aux prévisions.

Les bons résultats obtenus grâce à ce programme rendu singulier par son mode de gestion dérogatoire aux règles de la LOLF font qu'une réflexion peut d'ores et déjà être engagée pour envisager son maintien et même son renforcement dès 2011. Aussi le ministère de l'Intérieur en charge du programme engagera-t-il un recensement d'actions nouvelles d'ici à la fin de cette année auprès des préfets de région pour étudier leur éventuelle inscription.

Pour terminer, j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Politique des territoires*.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie pour cette présentation très claire et très argumentée.

M. Daniel Garrigue. Je note, tout d'abord, que cette mission présente beaucoup d'objectifs et que ses crédits ne sont guère nombreux – d'où leur saupoudrage.

Par ailleurs, outre que les restructurations liées à la Défense sont lentes à être mises en œuvre, les crédits dédiés à la dépollution manquent. Sans doute le plan de relance de l'économie a-t-il manqué d'ambition en la matière.

L'apparition d'un nouveau monde rural très dynamique dont les attentes ont évolué me semble également devoir être prise en compte. Outre la garde des jeunes enfants et l'accueil des personnes âgées dépendantes, qui concernent essentiellement les collectivités territoriales, deux points demeurent préoccupants : il s'agit du devenir de La Poste et de la démographie médicale. Quelle sera la répartition entre les bureaux de poste et les Points Poste, les services rendus par les seconds n'étant pas comparables à ceux des premiers ? Des engagements très

précis doivent être pris en la matière. Par ailleurs, je considère que le décalage entre l'augmentation de la population et la pénurie de médecins ne pourra être résolu que par la régulation.

Enfin, il me paraît dommageable que les crédits européens ne soient pas consommés. Sans doute la focalisation excessive sur les grandes agglomérations est-elle préjudiciable quand les maires des villes moyennes ou des zones rurales ont le plus grand mal à se faire entendre. Les structures des « pays », quant à elles, sont devenues très lourdes et ne peuvent accomplir leurs missions de coordination et de concertation entre les collectivités.

M. le rapporteur spécial. La mission *Politique des territoires* est la plus petite mission du budget de l'État mais elle comprend une multitude d'actions – pôles d'excellence rurales ou de compétitivité, contrats de sites ou territoriaux, Agence française pour les investissements internationaux (AFII) – justifiant la présence d'indicateurs spécifiques.

Concernant les restructurations liées à la Défense et à la dépollution de certains sites, le ministère de l'Environnement doit avoir des lignes budgétaires dédiées, mais une partie de l'action de dépollution peut être prise en charge dans le cadre du Fonds de restructuration défense (FRED), doté de 200 millions d'euros. Le « retard au démarrage » – un tiers des 30 millions d'euros du FNADT prévus en autorisations d'engagement en 2009 sera engagé – s'explique en raison de la spécificité des dossiers s'agissant de cession aux collectivités territoriales, de reconversion ou de dépollution, les négociations étant toujours en cours. Les contrats de redynamisation de sites de défense, en revanche, ont tous été signés.

Notre ruralité est triple : la ruralité périurbaine – dont la population s'accroît – ; celle qui décline – je songe au nord du Massif Central ou à l'est de la France – ; et, enfin, celle qui est en plein renouveau et dont les besoins, en termes de services, sont évidents. Les Assises des territoires ruraux qui seront bientôt organisées visent à connaître les aspirations nouvelles des populations. Le Gouvernement veillera ensuite à établir un « socle de services publics » garanti par des contrats territoriaux.

La situation de La Poste constitue quant à elle un sujet sensible. Le Gouvernement, là encore, affiche un certain nombre de garanties – s'agissant notamment du maintien des missions de service public et des 17 000 Points Contacts, bureaux de poste, agences postales communales ou Points Poste. J'ajoute, à ce propos, qu'un amendement que j'avais cosigné, voté en 2005, dispose que pas plus de 10 % de la population d'un département doit être éloignée de plus de cinq kilomètres d'un Point Poste ou à vingt minutes, en voiture, de ce dernier. Quatre ou cinq départements n'ont pas encore atteint ce critère – d'où les difficultés qui se posent.

S'agissant de la démographie médicale, je rappelle que les nouveaux pôles d'excellence rurale tendent aussi à assurer le financement de nouvelles maisons de santé - dans ma circonscription, des professionnels se sont d'ailleurs déjà engagés. En outre, à la suite de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, une ligne budgétaire spécifique de 20 millions d'euros annuels aura pour objet de permettre le financement de ce maillage territorial. Les maisons de santé ou les maisons médicales sont, selon moi, l'outil le mieux adapté pour les zones rurales.

En ce qui concerne les crédits européens, je note que si la signature de certains programmes régionaux européens a été décalée par rapport aux CPER, leur niveau de consommation n'en demeure pas moins insatisfaisant, ce qui soulève des questions : les maîtres d'ouvrage disposent-ils des informations adéquates sur les nouveaux axes des programmes ? Les procédures sont-elles adaptées à certaines zones rurales ? Étant à mi-parcours en 2010, il est indispensable de parvenir dans les mois qui viennent à un bien meilleur niveau d'engagement et de consommation. Si, par ailleurs, la poursuite de programmes européens de cohésion est envisagée au-delà de 2013, nous devons afficher d'aussi bons niveaux d'engagement et de consommation que sur les programmes antérieurs. J'ajoute, enfin, que les autres pays de l'Union connaissent les mêmes retards.

Le fonctionnement des « pays », quant à lui, varie considérablement d'un territoire à l'autre mais je considère que ces derniers doivent devenir autant d'instances intercommunales stratégiques.

M. Jean Launay. Je vous remercie de cet exposé très complet, mais l'enveloppe de 385 millions dont vous avez fait état me semble relativement modeste compte tenu des enjeux qui se posent.

Les grappes d'entreprises peuvent-elles être qualifiées de pôles de compétitivité économique ruraux ? Si oui, l'aménagement du territoire pourra-t-il faire des miracles avec les 7 millions d'euros prévus ? Combien en dénombrerait-on ? Comment ces crédits s'articulent-ils avec les CPER et les politiques régionales ?

Par ailleurs, chacun sait que les relations entre les secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et les régions pourraient être meilleures : les procédures sont lourdes, les crédits engagés sont plus centrés sur les agglomérations que sur les villes moyennes et les campagnes et, enfin, l'annualité des crédits du FEDER soulève également des problèmes de réactivité.

Par ailleurs, 15 millions seront consacrés en 2010 à la deuxième vague de pôles d'excellence rurale. Mais, ainsi que vous le rappelez dans votre présentation, le budget de la phase précédente se montait à 230 millions sur trois ans. C'est une réduction considérable.

Pour ce qui est de La Poste, certes elle est affichée comme une priorité pour le développement solidaire et équilibré des territoires, mais le budget ne prévoit rien pour le Fonds de péréquation de présence postale, doté de 137 millions aujourd'hui – et cela alors même que le président de La Poste évalue à 250 millions d'euros les obligations liées à l'accessibilité de ses services. Il faudra bien, surtout dans le contexte de la suppression de la taxe professionnelle, trouver ces crédits quelque part pour pouvoir maintenir 17 000 points de contact. Et, comme Daniel Garrigue, je déplore que certains dirigeants veuillent systématiquement transformer des bureaux de plein exercice en agences postales communales ou en relais-poste-commerçant, ce qui risque de nuire à la qualité de l'accès.

Pour ce qui est de la fracture numérique, la question des zones blanches se pose pour le haut débit comme pour la téléphonie mobile et, demain, pour la TNT. Quelle est la dotation du Fonds d'aménagement numérique ?

Enfin, je me félicite des efforts faits au travers de l'action *Eau et agriculture en Bretagne*. Les pratiques locales avaient causé une grande concentration de nitrates dans l'eau. Mais je rappelle que la fermeture des captages, si elle est emblématique, ne fait que se conformer aux objectifs de la directive-cadre sur l'eau.

M. le rapporteur spécial. Les grappes d'entreprises, tout d'abord, sont appelées à remplacer les systèmes productifs locaux. Sur les 71 pôles de compétitivité, 13 sont en cours d'évaluation et risquent de perdre leur labellisation. Il leur sera possible de rejoindre les grappes d'entreprises. Quant à dire que celles-ci sont des pôles de compétitivité pour les zones rurales... oui et non. Le ministre souhaite conserver une grande souplesse dans les appels à projets. Il s'agira avant tout d'un regroupement d'entreprises, souvent sur des thèmes bien précis, qui leur permettra de mettre en commun des démarches d'achat, de communication ou de certification par exemple. Au total, une centaine de grappes d'entreprises sont prévues pour toute la période mais si les appels à projets sont lancés fin 2009, les engagements de crédits resteront très limités en 2010, et leur consommation encore plus.

Pour ce qui est de La Poste, nous sommes nombreux à tenir à ce que ses quatre grandes missions de service public soient confortées. La signature, dans quelques mois, d'un contrat de service public avec l'État permettra d'afficher une volonté en ce domaine, notamment de confirmer les 17 000 points de contact existants. Mais pour ce qui est de leur nature, le débat reste en cours.

S'agissant de la contractualisation avec l'État, il me semble que les nouveaux contrats de projets État-régions – qui remplacent les contrats de plan État-région –, tout comme les nouveaux programmes européens d'ailleurs, vont exiger un plus haut niveau d'ingénierie des collectivités territoriales et accroître la complexité des procédures. Il sera intéressant de voir s'il en résulte une différence d'affectation des crédits entre monde rural et agglomérations. Cette problématique

revient régulièrement et démontre la nécessité des communautés de communes : une petite commune rurale ne peut pas disposer de l'ingénierie adéquate.

Si seulement 15 millions sont inscrits en 2010 pour les pôles d'excellence rurale, c'est qu'il ne s'agit que des crédits du FNADT. Les pôles sont financés *via* un fonds ministériel mutualisé qui reçoit la contribution d'une dizaine de ministères contributeurs et d'opérateurs. La dotation pour la nouvelle phase sera donc bien similaire à celle engagée pour la phase précédente : de l'ordre de 230 millions d'euros.

J'en viens à la fracture numérique. Le ministre Michel Mercier souhaite obtenir un financement d'un milliard d'euros dans le cadre du grand emprunt national. Cela ne permettrait que d'amorcer le démarrage, parce que le très haut débit nécessitera un effort global de 32 milliards d'euros, qui ne sera pas financé en totalité sur des fonds publics. À ce milliard pourrait s'ajouter le dividende numérique, que l'on peut espérer à l'échéance 2011-2012 et que certains évaluent à 1,5 milliard d'euros – il représente 20 milliards de dollars aux États-Unis. Par ailleurs, si la couverture du territoire en haut débit classique est de 98 %, les 2 % restants sont couverts par des solutions alternatives, notamment le satellite.

Enfin, pour ce qui concerne l'eau en Bretagne, il est vrai que nous avons agi dans l'urgence, sous la menace d'une condamnation européenne. Mais nous ne nous sommes pas contentés de fermer quatre captages : il fallait également trouver les mesures alternatives permettant d'approvisionner en eau potable les secteurs concernés. L'objectif sera tenu pour la fin de l'exercice 2009.

M. Patrice Martin-Lalande. Gardons-nous de critiquer systématiquement le nouveau système de couverture du territoire par La Poste. Dans mon département, les agences postales et les relais poste rendent des services supérieurs aux anciens bureaux, qui étaient ouverts trois fois deux heures par semaine – sauf pour ce qui est du conseil financier, c'est vrai, mais il ne s'agit pas d'un besoin quotidien. Pour maintenir en zone rurale l'essentiel des prestations dont a besoin la population, la pluriactivité est sans doute la meilleure solution. Dans ma circonscription, je vois des secrétariats de mairie qui ont des horaires d'ouverture plus larges parce qu'ils sont devenus agence postale, et des épiceries, boulangeries ou bureaux de tabac dont le maintien est assuré grâce à un revenu fixe supplémentaire. Il ne faut pas penser qu'il n'y a qu'un modèle valable de présence du service public.

Internet offre aux zones rurales une possibilité fantastique de développement des services publics, grâce aux points visio-publics par exemple. Cette technique évite à nos concitoyens de se déplacer et au personnel de passer la moitié de son temps sur les routes. Elle permet donc de rendre un meilleur service à moindre coût. Comment l'État soutient-il ce mouvement ? Car il faut non seulement installer les équipements nécessaires, mais aussi transformer ses services de façon à ce qu'ils puissent proposer un certain nombre de prestations en ligne. L'État doit donner l'exemple pour entraîner d'autres partenaires dans le

développement des prestations à distance. Le service public en ligne est la meilleure manière de progresser dans l'égalité d'accès au service public sur tout le territoire.

M. le président Didier Migaud. Le calendrier de couverture numérique a-t-il changé ?

M. le rapporteur spécial. Non. On en reste à 2011 pour la couverture totale du territoire.

L'administration déconcentrée doit disposer des outils les plus performants pour communiquer avec les collectivités. Des initiatives locales sont prises en ce sens, qui sont bénéfiques aussi en termes de développement durable : elles ont permis par exemple de réduire la consommation de papier. Quant aux services rendus à la population, ils dépendent de l'ensemble de l'infrastructure. Ainsi que je l'ai déjà dit, notre territoire est couvert à 98 % par les moyens classiques. Pour ce qui est du très haut débit, nous sommes en train d'engager le mouvement. La France est nettement devant ses voisins européens en la matière, mais loin derrière les États-Unis, le Japon ou la Corée. Les progrès sont significatifs, mais essentiellement en zone urbaine. Chaque territoire traite ensuite la question à sa façon, dans le cadre de maisons des services publics par exemple. Un financement particulier peut aussi être obtenu dans le cadre des pôles d'excellence rurale.

Pour ce qui est du maillage de La Poste, il est vrai que les 17 000 points sur le territoire ne peuvent tous être de même nature. Dans mon département, le système des relais poste a permis d'ouvrir des commerces dans des zones où ils avaient disparu depuis longtemps. C'est le service en règle générale, pas seulement postal, qui s'en trouve amélioré. Et grâce aux agences postales communales, depuis la revalorisation du forfait versé aux communes, les services sont ouverts beaucoup plus largement qu'auparavant.

M. le président Didier Migaud. Merci, monsieur le rapporteur spécial, pour ces réponses qui traduisent un suivi attentif de la question.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les crédits de la mission Politique des territoires.

*

* *

ANNEXE N° 1 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT DE M. CHRISTIAN SAINT-ÉTIENNE

M. Christian Saint-Étienne, professeur titulaire de la chaire Jean-Baptiste Say d'économie industrielle au Conservatoire national des arts et métiers, membre du Conseil d'analyse économique, a été chargé par le Président de la République, en janvier 2009, d'une mission sur la politique d'aménagement du territoire. Il devait « élaborer une conception offensive de l'aménagement du territoire fondée sur la réalité des territoires français du XXIème siècle ». Le rapport a été rendu public le 25 juin 2009. Une synthèse des propositions qu'il contient est présentée dans l'encadré qui suit.

« QUELLE STRATÉGIE DYNAMIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR CONSTRUIRE UNE FRANCE FORTE ET HARMONIEUSE »

Constatant que « la France exploite mal la potentialité de ses territoires », l'économiste propose d'en finir avec les querelles institutionnelles pour se concentrer sur les stratégies locales de développement. Il propose l'idée clé suivante : « **Il faut passer d'une approche fondée sur des institutions et des procédés à une approche fondée sur des acteurs et des stratégies.** Il faut passer du « dire » au « faire » et à l'évaluation.

Partant du constat que la prospérité des territoires est dorénavant fortement conditionnée par **l'essor de l'économie entrepreneuriale de la connaissance**, définie comme « un écosystème socio-économique favorisant [...] les interactions entre entrepreneurs, capitaux-risqueurs et investisseurs, chercheurs [...] et opérateurs de production afin de développer en permanence de nouveaux produits et services aptes à répondre à une demande solvable dans un univers concurrentiel », l'élément décisif de succès tient dans **la capacité des acteurs à se mettre en réseau.**

En France, il faut distinguer trois réseaux de villes :

- le Grand Paris, qui est l'attracteur global de premier rang ;
- les grandes métropoles, villes multi-activités, à forte densité de population, en nombre limité ;
- une cinquantaine au moins de pôles de rayonnement couvrant l'ensemble du territoire.

La stratégie d'aménagement du territoire doit s'appuyer sur l'action :

– de l'État, via la création d'un **Haut Commissariat à la stratégie et au développement économique des territoires** (HC-SDET), rattaché au Premier ministre et regroupant les moyens actuels de la DIACT et du Conseil d'analyse économique ;

– des régions, via l'élaboration de **schémas prescriptifs de mobilité** pour mettre fin à « l'isolement décisionnel » du monde rural et de **schémas régionaux d'aménagement du territoire** pour ordonner le développement urbain.

Le HC-SDET serait « *un acteur garant de la cohérence stratégique et de la compatibilité territoriale des projets des trois réseaux de villes et des schémas régionaux prescriptifs pour l'innovation, les transports et l'aménagement du territoire, dans le cadre d'un **Projet Stratégique Territorial** à horizon de 15 ans [...]. Ce projet serait approuvé par un Conseil National des Territoires (CNT), présidé par le Président de la République, dont le Haut Commissaire SDET serait le Secrétaire général. Le Projet Stratégique Territorial ferait l'objet d'un débat d'orientation au Parlement avant son adoption définitive par le CNT.* ».

Le suivi des politiques mises en place est assuré par une **Agence d'évaluation des politiques et des investissements publics (AEPIP).**

ANNEXE 2 : LES DONNÉES DE L'INSEE SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE RURAL EN FRANCE

LE RETOUR À LA CROISSANCE DES ESPACES RURAUX

Après une longue période de déclin, puis de stagnation entre 1982 et 1999, la population des espaces ruraux augmente désormais au même rythme (0,7 % l'an) que l'ensemble de la population française.

Ce renouveau démographique de l'espace rural s'appuie sur une double dynamique : la réduction des zones de désertification d'une part et l'extension de territoires dont la population croît rapidement d'autre part.

En effet, les zones de décroissance démographique, c'est-à-dire où la densité décroît d'au moins 0,2 habitant au km² par an, sont en net recul. Elles tendent désormais à se concentrer au voisinage de villes portuaires, minières ou de tradition industrielle du Nord et de l'Est. Sur la période 1999-2006, les zones de décroissance démographique ne représentent plus que 3,2 % du territoire et 5,6 % de la population en 2006 (contre 7,2 % du territoire sur la période 1982-1999 et 6,8 % de la population en 1999). Ceci traduit à la fois le tassement de l'exode rural et la rémanence de la crise industrielle.

En parallèle, de vastes zones de croissance démographique émergent (Ouest, Sud-Ouest), s'élargissent fortement (grand Sud-Est), ou se consolident (grand bassin parisien) : entre +0,2 et +2 habitants au km² par an.

Ainsi de larges territoires, de plus en plus éloignés des villes et du littoral, se densifient significativement. Si l'attractivité des espaces périurbains et du littoral (Ouest et Sud) ne se dément pas, ceci s'accompagne désormais d'une croissance démographique significative de larges espaces ruraux.

Source : INSEE Première n° 1218 - janvier 2009.

ANNEXE 3 : CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS 2000-2006 - BILAN PAR RÉGION - SEPTEMBRE 2009

Données mises à jour au 10 septembre 2009

	Montants 2000 - 2006		Cumul des délégations de 2000 à 2009		Cumul des engagements de 2000 à 2009		Cumul des mandatemts de 2000 à 2009	
	milliers d'euros	%	milliers d'euros	%	milliers d'euros	%	milliers d'euros	Taux de paiement sur crédits engagés
Alsace	496 233	2,54 %	424 795	84,00 %	379 272	73,07 %	325 161	85,73 %
Aquitaine	814 963	4,18 %	702 034	83,19 %	643 726	72,26 %	547 377	85,03 %
Auvergne	431 876	2,21 %	350 675	81,20 %	316 652	73,32 %	254 361	80,33 %
Bourgogne	405 491	2,08 %	362 853	87,30 %	320 100	77,39 %	263 948	82,46 %
Bretagne	958 125	4,91 %	818 392	83,11 %	754 577	78,07 %	648 494	85,94 %
Centre	574 298	2,94 %	462 045	78,76 %	424 745	70,03 %	384 997	90,64 %
Champagne Ardennes	402 232	2,06 %	356 279	85,73 %	343 200	80,05 %	300 785	87,64 %
Corse	241 820	1,24 %	214 215	88,58 %	184 251	76,19 %	119 241	64,72 %
Franche Comte	372 600	1,91 %	325 773	85,32 %	285 606	80,19 %	262 553	91,93 %
Île De France	3 065 610	15,71 %	2 446 151	80,01 %	2 347 891	77,44%	1 821 955	77,60%
Languedoc Roussillon	723 484	3,71 %	637 710	85,19 %	589 909	77,87 %	510 047	86,46 %
Limousin	379 388	1,94 %	335 391	83,33 %	307 229	78,27 %	276 137	89,88 %
Lorraine	1 023 579	5,25 %	931 089	88,44 %	845 292	82,69 %	698 667	82,65 %
Midi Pyrénées	898 895	4,61 %	747 025	83,10 %	684 379	76,14 %	653 954	95,55 %
Nord Pas De Calais	1 657 749	8,50 %	1 293 648	78,04 %	1 125 411	67,89%	711 970	63,26%
Basse Normandie	576 779	2,96 %	508 268	82,45 %	436 602	76,09 %	397 275	90,99 %
Haute Normandie	552 447	2,83 %	501 540	89,64 %	475 803	84,98 %	359 044	75,46 %
Pays de la Loire	787 855	4,04 %	646 564	81,19 %	586 796	73,66 %	484 926	82,64 %
Picardie	485 563	2,49 %	402 731	78,02 %	342 741	68,86 %	298 407	87,06 %
Poitou Charentes	606 113	3,11 %	519 762	83,06 %	493 419	78,98 %	403 941	81,87 %
Provence Alpes Côte d'Azur	1 163 271	5,96 %	1 009 661	86,79 %	916 683	78,80%	725 695	79,17%
Rhône Alpes	1 330 130	6,82 %	1 195 067	88,93 %	1 064 946	80,48%	761 670	71,52%
Guadeloupe	226 648	1,16 %	177 473	75,16 %	160 238	60,01 %	134 394	83,87 %
Guyane	187 155	0,96 %	153 442	81,99 %	112 845	60,29 %	84 719	75,08 %
Martinique	194 165	1,00 %	153 207	83,87 %	127 077	67,44 %	103 913	81,77 %
Réunion	329 180	1,69 %	269 551	81,89 %	235 721	71,61 %	113 605	48,19 %
Total	18 885 649	96,81 %	15 945 340	84,43 %	14 505 111	76,80%	11 647 234	80,30%
Total contrats interrégionaux	623 299	3,19 %	433 066	69,48 %	332 598	53,36 %	267 837	80,53 %
Total tous contrats	19 508 948	100,00 %	16 378 405	83,95 %	14 837 709	76,06%	11 915 070	80,30%

Source : SGAR.

**ANNEXE 4 : CPER 2007-2013
PROGRAMMATION DES CONTRATS RÉGIONAUX ET INTERRÉGIONAUX**

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DES SIGNATAIRES

(en milliers d'euros)

au 15 juin 2009	État	Conseils Régionaux	Conseils généraux	Autres	TOTAL
Alsace	341 524	257 673	118 150	152 953	870 300
Aquitaine (1)	647 672	670 750			1 318 422
Auvergne	282 727	188 485			471 212
Bourgogne	277 088	350 843			627 931
Bretagne	594 313	480 347			1 074 660
Centre	359 844	385 472			745 316
Champagne-Ardenne	231 608	231 609			463 218
Corse	132 000	129 340			261 340
Franche-Comté	217 523	166 102	102 540	43 908	530 074
Ile-de-France	2 041 136	3 425 083			5 466 219
Languedoc-Roussillon	495 872	814 320			1 310 192
Limousin	234 292	154 546			388 838
Lorraine	527 849	528 900			1 056 749
Midi-Pyrénées	522 929	598 000			1 120 929
Nord-Pas-de-Calais	747 626	1 797 911			2 545 537
Basse-Normandie	267 472	267 472			534 944
Haute-Normandie	431 456	441 780	339 076		1 212 312
Pays de la Loire (2)	490 704	510 611			1 001 315
Picardie	322 278	324 550			646 828
Poitou-Charentes	377 563	282 341			659 904
PACA	840 462	826 102			1 666 564
Rhône-Alpes	920 067	1 475 810			2 395 877
Guadeloupe	169 497	115 411	47 790		332 698
Guyane	134 855	28 230	6 150		169 235
Martinique	141 570	167 515	134 061		443 146
Réunion	257 563	162 114	112 203		531 880
Total CPER régionaux	12 007 490	14 781 317	859 970	196 861	27 845 638
CIM Alpes	61 730	67 560			129 290
CIM Jura	16 200	19 510	32 970		68 680
CIM Massif Central	61 200	61 200			122 400
CIM Pyrénées	41 870	41 970			83 840
CIM Vosges	20 000	21 495	29 083		70 578
Total CPIER massifs	201 000	211 735	62 053	0	474 788
Plan Loire	129 135	113 305		21 300	263 740
Plan Rhône	214 410	200 440			414 850
Plan Meuse	21 800	17 450	8 700		47 950
Plan Seine	71 600	49 843			121 443
Plan vallée du Lot	19 000	11 050			
Plan Garonne	75 800	31 500			107 300
Total CPIER fleuves	531 745	423 588	8 700	21 300	955 283
TOTAL	12 740 235	15 416 640	930 723	218 161	29 275 709

(1) Aquitaine : Y compris 73 m€ ANRU + 60 M€ contreparties région sur ce thème

(2) Pays de la Loire : Y compris Avenant Île d'Yeu.

ANNEXE 5 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR THÉMATIQUE
Données ministères actualisées suite au Plan de relance

(en milliers d'euros)

	Enveloppe 2007-2013		2007 AE	2008 AE	2009		Total 2007-2009	
	Total CPER 2007-2013	Annuité théorique (1/7 ^{ème})			Total AE 2009	Dont Plan de relance	AE	Taux (en %)
AGRICULTURE ET PÊCHE	1 178 175	168 311	184 868	161 507	146 981	0	493 356	41,9
142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	33 500	4 786	2 395	4 492	4 876	0	11 763	35,1
143 - Enseignement technique agricole	2 000	286	300	0	0	0	300	15,0
149 - Forêt	138 903	19 843	5 931	19 261	18 553	0	43 745	31,5
154 act 13-14-16 - Économie et dévt durable de l'agriculture, pêche et territoires	733 888	104 841	139 652	100 389	86 926	0	326 967	44,6
154 act 11 (ex 227 - Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés)	269 884	38 555	36 590	37 365	36 626	0	110 581	41,0
CULTURE ET COMMUNICATION	361 650	51 664	33 959	29 851	57 770	8 639	121 580	33,6
131 - Création	96 424	13 775	9 158	10 813	24 599	1 600	44 570	46,2
175 - Patrimoine	211 394	30 199	20 039	16 657	23 189	6 899	59 885	28,3
224 - Transmission des savoirs	53 832	7 690	4 762	2 381	9 982	140	17 125	31,8
DÉFENSE	9 700	1 386	2 000	559	4 620	0	7 179	74,0
212 - Soutien des politiques de défense	8 200	1 171	2 000	0	4 620	0	6 620	80,7
167 - Lien entre la Nation et son armée	1 500	214	0	559	0	0	559	37,2
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE	2 900 700	414 386	203 676	305 881	532 675	145 598	1 042 233	35,9
150 - Formations supérieures et recherche universitaire	2 037 430	291 061	157 017	206 909	403 397	118 574	767 323	37,7
231 - Logement étudiant	224 370	32 053	0	19 984	35 774	17 024	55 758	24,9

172 - 187 - 193 - 194 - Recherche	638 900	91 271	46 659	78 988	93 505	10 000	219 152	34,3
ÉCONOMIE, FINANCES ET EMPLOI	724 700	103 529	100 789	104 275	98 410	0	303 475	41,9
102 - Accès et retour à l'emploi	35 000	5 000	0	2 500	5 000	0	7 500	21,4
103 - Accompagnement	394 000	56 286	56 286	56 286	56 286	0	168 858	42,9
134 - Développement des entreprises - Action 3 - Ex P127	224 400	32 057	43 058	41 901	29 000	0	113 959	50,8
192 - Développement des entreprises - Écoles des Mines	26 000	3 714	40	44	2 010	0	2 094	8,1
134 - Développement des entreprises - PME	3 000	429	357	135			492	16,4
223 - Tourisme	42 300	6 043	1 048	3 409	6 114	0	10 571	25,0
LOGEMENT ET VILLE	2 500	357	0	0	0	0	0	0,0
147 - Équité sociale et territoriale et soutien	2 500	357	0	0	0	0	0	0,0
ANRU	73 000	10 429					0	0,0
ESPACE RURAL ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	1 244 580	177 797	89 707	132 649	187 362	24 996	409 718	32,9
112 - Aménagement du territoire (1)	1 244 580	177 797	89 707	132 649	187 362	24 996	409 718	32,9
ÉCOLOGIE, ÉNERGIE, DEVT DURABLE ET MER	5 642 750	806 107	652 275	675 683	989 228	211 312	2 317 187	41,1
203 - Infrastructures et services de transports (ex-P226)	3 274 870	467 839	385 040	362 193	619 999	211 312	1 367 232	41,7
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité - Act 1 - URBANISME	251 700	35 957	19 421	26 994	31 600	0	78 015	31,0
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité - Act 7 - BIODIVERSITÉ (ex-P 153)	148 730	21 247	15 000	27 400	21 247	0	63 647	42,8
113 - Urbanisme, paysages, eau et biodiversité - Act 7 - LITTORAL (ex P226)	4 000	571	0	0	0	0	0	0,0
181 - Protection de l'environnement et prévention des risques	316 850	45 264	21 557	32 766	51 769	0	106 092	33,5
217 (ex-P 211)- Conduite et pilotage des politiques de l'EEDDAT	10 100	1 443	656	0	1 216	0	1 872	18,5
"FONDS BARNIER"	233 000	33 286	22 080	23 156	33 758	0	78 994	33,9
AGENCES DE L'EAU + ONEMA (3)	775 000	110 714	107 057	116 663	141 874	0	365 594	47,2
ADEME	628 500	89 786	81 464	86 512	87 765	0	255 741	40,7

JEUNESSE, SPORTS	56 240	8 034	7 709	4 824	2 273	0	14 806	26,3
219 - Sport	2 800	400	0	50	833		883	31,5
CNDS	53 440	7 634	7 709	4 774	1 440	0	13 923	26,1
SANTÉ ET SOLIDARITÉS	217 740	31 106	22 113	2 598	54 169	20 780	78 880	36,2
157 - Handicap et dépendance	210 005	30 001	21 007	1 492	53 063	20 780	75 562	36,0
124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	600	86	86	86	86	0	258	43,0
204 - santé publique et prévention	7 135	1 019	1 020	1 020	1 020	0	3 060	42,9
OUTRE-MER	268 000	38 286	8 330	28 109	43 556	7 500	79 995	29,8
123 - Conditions de vie outre-mer	268 000	38 286	8 330	28 109	43 556	7 500	79 995	29,8
BIBLIOTHÈQUES SUR DGD	60 500	8 643	3 650	3 533	180	0	7 363	12,2
122 - Bibliothèques médiathèques sur DGD	59 600	8 514	3 650	3 533	0	0	7 183	12,1
119 - Avenant Île d'YEU (PDL)	900	129	0	0	180	0	180	20,0
TOTAL	12 740 235	1 820 034	1 309 077	1 449 469	2 117 225	418 825	4 875 771	38,3
Taux d'AVANCEMENT PRÉVISIONNEL (2)	100,0 %	14,29 %	10,28 %	11,38 %	16,62 %	3,29 %		
								Taux théorique sur 3 ans = 42,86%

(1) Enveloppe 2007-2013 augmentée de 0,3 M€ (avenant Île d'YEU), AE 2007-2008 : non compris 43 000 k€ en 2007 pour la poursuite du volet territorial 2000-2006 mais y compris 3,8 M€ AE en 2007 au titre du PITE Plan Loire

(2) pour mémoire : taux d'engagement année 2000 = 10,6% - année 2001 = 12,4% - année 2002 = 11,7% - taux cumulé à fin 2003 = 34,7%

(3) Agences de l'Eau : enveloppe finale ajustée après signature du Plan Caronne en 2009 : 775 M€ au lieu de 850 M€

Source : Groupe interministériel d'Étude et de Suivi des Projets État-Régions (GESPER) - dernière mise à jour : septembre 2009

ANNEXE 6 : CPER 2007-2013 - SYNTHÈSE NATIONALE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT PAR RÉGION

(Autorisations d'engagement déléguées par les ministères – en milliers d'euros)

	Part ÉTAT	2007		2008		Prévision 2009 y compris plan de relance		Total 2007-2009	
ALSACE	341 524	34 095	9,98 %	39 014	11,42%	66 567	19,49%	139 676	40,90 %
AQUITAINE (1)	647 672	62 861	9,71 %	72 925	11,26 %	106 209	16,40 %	241 996	37,36 %
AUVERGNE	282 727	37 993	13,44 %	34 606	12,24 %	55 429	19,61 %	128 029	45,28 %
BOURGOGNE	277 088	30 336	10,95 %	37 428	13,51 %	41 364	14,93 %	109 128	39,38 %
BRETAGNE	594 313	77 764	13,08 %	63 232	10,64 %	110 639	18,62 %	251 635	42,34 %
CENTRE	359 844	40 414	11,23 %	40 427	11,23 %	75 592	21,01 %	156 433	43,47 %
CHAMPAGNE-ARDENNE	231 608	22 142	9,56 %	24 819	10,72 %	31 466	13,59 %	78 427	33,86 %
CORSE	132 000	9 467	7,17 %	15 175	11,50 %	18 395	13,94 %	43 038	32,60 %
FRANCHE-COMTÉ	217 523	22 703	10,44 %	26 065	11,98 %	33 075	15,21 %	81 843	37,63 %
ILE-DE-FRANCE	2 041 136	209 040	10,24 %	213 278	10,45 %	334 842	16,40 %	757 160	37,10 %
LANGUEDOC-ROUSSILLON	495 872	62 955	12,70 %	69 207	13,96 %	80 740	16,28 %	212 903	42,94 %
LIMOUSIN	234 292	28 528	12,18 %	30 679	13,09 %	34 725	14,82 %	93 932	40,09 %
LORRAINE	527 849	44 334	8,40 %	66 679	12,63 %	79 960	15,15 %	190 973	36,18 %
MIDI-PYRÉNÉES	522 929	57 253	10,95 %	72 461	13,86 %	86 577	16,56 %	216 292	41,36 %
NORD-PAS-DE-CALAIS	747 626	75 586	10,11 %	78 345	10,48 %	93 264	12,47 %	247 195	33,06 %
BASSE-NORMANDIE	267 472	22 204	8,30 %	26 182	9,79 %	32 133	12,01 %	80 518	30,10 %
HAUTE-NORMANDIE	431 456	49 149	11,39 %	45 956	10,65 %	64 572	14,97 %	159 678	37,01 %
PAYS DE LA LOIRE (2)	490 704	49 808	10,15 %	57 127	11,64 %	97 971	19,97 %	204 907	41,76 %
PICARDIE	322 278	30 862	9,58 %	33 161	10,29 %	56 194	17,44 %	120 217	37,30 %
POITOU-CHARENTES	377 563	41 377	10,96 %	47 720	12,64 %	63 957	16,94 %	153 053	40,54 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	840 462	71 781	8,54 %	94 924	11,29 %	171 530	20,41 %	338 235	40,24 %
RHONE-ALPES	920 067	103 272	11,22 %	111 738	12,14 %	146 801	15,96 %	361 812	39,32 %
GUADELOUPE	169 497	15 152	8,94 %	17 136	10,11 %	35 467	20,93 %	67 755	39,97 %
GUYANE	134 855	12 153	9,01 %	11 516	8,54 %	19 250	14,27 %	42 919	31,83 %
MARTINIQUE	141 570	5 323	3,76 %	12 459	8,80 %	22 297	15,75 %	40 079	28,31 %
RÉUNION	257 563	17 096	6,64 %	37 331	14,49 %	35 296	13,70 %	89 722	34,83 %
TOTAL CPER (RÉGIONAL)	12 007 490	1 233 651	10,27 %	1 379 592	11,49 %	1 994 313	16,61 %	4 607 555	38,37 %
CIM ALPES	61 730	10 408	16,86 %	7 098	11,50 %	6 840	11,08 %	24 346	39,44 %
CIM JURA	16 200	1 543	9,52 %	1 714	10,58 %	2 314	14,28 %	5 571	34,39 %
CIM MASSIF CENTRAL	61 200	5 691	9,30 %	4 552	7,44 %	7 900	12,91 %	18 143	29,64 %
CIM PYRÉNÉES	41 870	3 826	9,14 %	4 600	10,99 %	3 950	9,43 %	12 376	29,56 %
CIM VOSGES	20 000	2 168	10,84 %	2 160	10,80 %	3 235	16,18 %	7 563	37,81 %
PLAN LOIRE	129 135	6 544	5,07 %	5 573	4,32 %	20 619	15,97 %	32 736	25,35 %
PLAN RHÔNE	214 410	22 755	10,61 %	29 760	13,88 %	37 866	17,66 %	90 381	42,15 %
PLAN MEUSE	21 800	4 772	21,89 %	2 343	10,75 %	5 255	24,11 %	12 370	56,74 %
PLAN SEINE	71 600	3 670	5,13 %	5 521	7,71 %	5 414	7,56 %	14 605	20,40 %
PLAN VALLÉE DU LOT	19 000								
PLAN GARONNE	75 800	14 050	14,82 %	7 082	7,47 %	29 023	30,61 %	50 155	52,91 %
TOTAL CPIER (INTERRÉGIONAL)	732 745	75 427	10,29 %	70 403	9,61 %	122 416	16,71 %	268 245	36,61 %
TOTAL TOUS CONTRATS	12 740 235	1 309 077	10,28 %	1 449 995	11,38 %	2 116 728	16,61 %	4 875 800	38,27 %

(1) Aquitaine : la maquette 2007-2013 comprend l'enveloppe ANRU (73 millions d'euros), mais pas les AE 2007-2008 ni la prévision 2009.

(2) Pays de la Loire : y compris l'avenant Île d'Yeu (enveloppe complémentaire de 0,3 million d'euros (P 112) et 0,9 million d'euros (P 119)).

Source des données : GESPER (Groupe interministériel d'Étude et de Suivi des Projets État-Régions).

ANNEXE 7 : LES CARACTÉRISTIQUES DU PITE

Les principes posés par la LOLF	Les dérogations du PITE à ces principes	Remarques										
Un programme est constitué d'une politique publique clairement identifiée.	<p>Le programme est constitué d'autant de politiques publiques que d'actions : 8 en 2007, 7 en 2008, 4 en 2009 et 2010.</p> <p>L'unité du programme est fondée sur les critères qui président à l'inscription des actions au PITE : – un enjeu territorial majeur ; – la coordination d'une pluralité de programmes ; – la nécessité d'une rapidité d'action de l'État</p>											
Un programme relève d'un ministère.	Le programme relève du Premier ministre. Mais le responsable de programme est le Secrétaire général du ministère de l'intérieur qui le gère donc par délégation .											
	Les modalités de gestion sont définies dans une charte de gestion .	Adoptée pour la période d'expérimentation 2006-2008, elle doit faire l'objet d'aménagements en 2010 , tentant compte de certaines recommandations du Comité interministériel d'audit des programmes dans son rapport de mai 2008, pour une application plus adaptée au cours de la période 2009-2011.										
	<p>Pour chaque action du PITE est désigné un ministère « référent ».</p> <p style="text-align: center;">PITE 2009-2011</p> <table border="1" data-bbox="350 1124 705 1354"> <thead> <tr> <th>Actions</th> <th>Ministères référents</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">8</td> <td>Santé, jeunesse et sports</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td>Agriculture et pêche</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">6</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">4</td> <td>Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales</td> </tr> </tbody> </table>	Actions	Ministères référents	8	Santé, jeunesse et sports	2	Agriculture et pêche	6		4	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	<p>Ce partage des rôles entre le responsable de programme et les ministères référents voudrait qu'en théorie, le responsable de programme se trouve dépossédé pour partie du rôle que lui confère la LOLF.</p> <p>Dans la pratique, sur la période 2006-2008, les ministères référents n'ont pas pleinement assumé leurs attributions, laissant au responsable de programme une grande latitude pour piloter le programme.</p> <p>Cette évolution n'étant pas tout à fait satisfaisante (elle déresponsabilise les responsables des programmes contributeurs), une réflexion est engagée en 2010 pour améliorer le dialogue de gestion entre les acteurs du programme.</p>
Actions	Ministères référents											
8	Santé, jeunesse et sports											
2	Agriculture et pêche											
6												
4	Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales											
Un programme reçoit une dotation budgétaire directe.	La dotation du programme est opérée chaque année par prélèvement sur différents programmes contributeurs.											

<p>Les crédits sont fongibles entre les actions du programme.</p>	<p>La fongibilité des crédits est limitée au périmètre de chacune des actions.</p>	<p>En 2007, par exception, la fongibilité des crédits entre les actions a été utilisée, mais pas en 2008. La charte de gestion maintient le principe d'étanchéité des crédits entre les actions. Cependant, la fongibilité reste possible si nécessaire, dans le cadre « d'une bonne gestion ». Elle est envisagée pour 2009.</p>
<p>Pas de corrélation entre le nombre d'actions et le nombre de BOP.</p>	<p>À chaque action correspond un BOP. À chaque BOP, un préfet de région. Les BOP sont constitués des crédits des différents ministères et sont fongibles.</p>	
	<p>Ce principe impose en retour deux règles :</p> <p>1) Chaque programme contributeur a un droit d'information sur ses crédits, ce qui implique l'existence d'un dispositif de traçabilité de l'emploi des crédits, par programme d'origine : les responsables de BOP assurent un suivi précis de l'emploi des AE et des CP par programme contributeur, qu'ils synthétisent dans le cadre de comptes rendus de gestion trimestriels.</p> <p>2) Est posé également le principe du retour à l'équilibre entre les ministères contributeurs : « un équilibre doit être rétabli entre les programmes dont les opérations auraient bénéficié de la fongibilité et qui n'auraient pas vu se réaliser leurs opérations au niveau de leur contribution ».</p>	<p>Ce mécanisme est complexe et alourdit la gestion du programme.</p> <p>Cette règle pose la question du financement des CP lorsqu'une opération relevant d'un programme contributeur bénéficie d'AE provenant d'un autre programme, le choix du programme qui financera les CP correspondant à ces AE n'étant pas déterminé par la charte de gestion.</p> <p>La charte de gestion doit être modifiée sur ce point en prévoyant un retour à l'équilibre sur une période triennale et non plus annuelle.</p>
<p>Les actions d'un programme ont vocation à y être inscrites de façon pérenne.</p>	<p>L'inscription des actions est nécessairement limitée dans le temps.</p> <p>Chaque année, le Secrétaire général du Gouvernement procède à un examen des actions constitutives du PITE :</p> <ul style="list-style-type: none"> – certaines peuvent être incluses ; – d'autres peuvent en sortir. 	<p>L'élaboration du programme est interministérielle et déconcentrée : ce sont les préfets de régions qui proposent l'inscription d'actions, après consultation du comité de l'administration en région (article 6 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004).</p> <p>C'est le cas de l'action 8 <i>Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe</i>, inscrite dans le PITE en 2009.</p> <p>En 2007, c'est le cas de l'action 8 « <i>Accueil et hébergement des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes</i> », supprimée du programme 162 pour être réintégrée dans le programme 104 <i>Accueil des étrangers et intégration de la mission Immigration, asile et intégration.</i></p>

	Les spécificités du PITE	En 2009, les actions 1 <i>Rhin</i> , 3 <i>Plan Loire Grandeur Nature</i> , 5 <i>Filière bois</i> et 7 <i>Plan Durance</i> , sont supprimées du PITE pour être réintégrées en mode de gestion classique dans leurs programmes ministériels respectifs. Remarques
	<p>Volet performance : pour chaque action :</p> <ul style="list-style-type: none"> – un seul objectif ; – un seul indicateur. 	<p>Donne une vision réductrice de la performance véritable du programme. C'est le cas en particulier pour le suivi du PEI Corse qui est multidimensionnel (3 axes).</p> <p>En 2009 et 2010, les actions 2 <i>Eau en Bretagne</i> et 8 <i>Plan chlordécone</i> ont été enrichies de sous indicateurs.</p>
	<p>Un montant de ressources extra budgétaires élevé :</p> <ul style="list-style-type: none"> – en 2007, 60 % du volume total des AE et 35 % du volume total des CP (pour les actions 1 (<i>Rhin</i>) et 4 (<i>PEI Corse</i>)). – en 2010, seule l'action 4 <i>PEI Corse</i> bénéficie de concours financiers d'opérateurs (30 % des AE et 28 % des CP). 	<p>Constitue une limite importante à la fongibilité des crédits compte tenu du principe de spécialité des crédits des opérateurs de l'État, qui interdit que leurs crédits financent des dépenses non comprises dans leur objet statutaire.</p> <p>La présence de multiples opérateurs impose la définition de circuits plus complexes à mettre en œuvre.</p>
	Le programme n'a pas de plafond d'emploi, et donc pas de titre 2.	
	C'est un programme d'intervention : la quasi-totalité des crédits sont de titre VI.	
	Le programme ne comprend pas d'opérateur de l'État.	

**ANNEXE 8 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– Ministère de l’Espace rural et de l’aménagement du territoire

M. Michel Mercier, ministre

M. Étienne Guyot, directeur de cabinet

Mme Véronique Gomez, conseillère parlementaire

M. Paul de Puylaroque, conseiller budgétaire et fiscal

– Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

M. Pierre Dartout, délégué et responsable du programme

M. Hervé Jonathan, secrétaire général

Mme Amélie Durozoy, chargé des relations institutionnelles

– Agence française pour les investissements internationaux (AFII)

M. David Appia, président, ambassadeur délégué aux investissements internationaux,

M. Dominique Frachon, chef du Pôle territoire

– Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF)

M. Philippe Duron, député-maire de Caen, président de la Commission aménagement du territoire

Mme Sarah Abric, chargée de mission affaires européennes et aménagement du territoire

Mme Caroline Porot, chargée des relations institutionnelles

Direction du budget (4^{ème} sous direction)

Bureau Équipement et politique des territoires

M. Laurent Machureau, sous-directeur

M. Fabrice Perrin, chef du bureau Logement, ville et territoires

M. Guillaume Aubert et Mme Laurianne Cruzol, rédacteurs

Secrétariat général du ministère de l’Intérieur

M. Henri-Michel Comet, secrétaire général, haut fonctionnaire de défense et responsable du programme

M. Philippe Castanet, sous-directeur de l’administration territoriale

Mme Pascale Legendre, chef de bureau