



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME V

POLITIQUE DES TERRITOIRES

PAR M. JACQUES LE NAY,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.— LE PROGRAMME "INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT"	8
A.— UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL, QUI RESTE MARQUÉ PAR UNE FORTE DÉBUDGÉTISATION	8
1. Un programme atypique, au service d'un meilleur pilotage des politiques territoriales.....	8
2. Les avantages attendus du PITE : souplesse de gestion et réactivité, lisibilité et caisse unique.....	9
3. Des avantages relativisés par le poids des financements extra- budgétaires.....	11
4. 2008 : un rendez-vous incontournable pour un premier bilan objectif	13
B.— UNE PROGRESSION NOTABLE DES CRÉDITS POUR RÉPONDRE AUX CONTENTIEUX EUROPÉENS ET ACCÉLÉRER LE RATTRAPAGE DE LA CORSE	15
1. L'évolution générale des crédits du programme	15
2. L'action "Eau et agriculture en Bretagne", instrument privilégié de la France dans le contentieux européen sur les nitrates	19
3. La montée en puissance du PEI Corse.....	20
3. Les autres actions	22
II.— LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	23
A.— UN PROGRAMME QUI NE RETRACE QUE PARTIELLEMENT L'EFFORT CONSENTE EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	23
1. La création d'un nouveau document de politique transversale.....	23
2. Les dépenses fiscales, une présentation perfectible	25
B.— UN BUDGET QUI RESTE MARQUÉ PAR L'EXIGENCE DE RÉSORPTION DE LA DETTE DU FNADT	27
C.— UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES, MALGRÉ DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES	31
1. Une architecture simplifiée du programme	31
2. L'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	33

<i>a) La dynamique partenariale des pôles de compétitivité, à l'aube d'une première évaluation</i>	33
<i>b) Un recentrage de l'AFII, plus conforme à sa double tutelle</i>	36
<i>c) L'accompagnement des mutations économiques</i>	38
<i>d) Des moyens renforcés pour une prime à l'aménagement du territoire plus ciblée</i>	39
3. L'action « Développement solidaire et équilibré des territoires »	40
<i>a) Les pôles d'excellence rurale, l'innovation au service des campagnes</i>	41
<i>b) La résorption de la fracture numérique</i>	43
4. Les crédits de soutien, une hausse apparente.....	45
EXAMEN EN COMMISSION	47

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire avait désigné à l'occasion de l'examen de chaque projet de loi de finances trois rapporteurs différents sur les crédits de la mission « Politique des Territoires » depuis sa création en 2006, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Votre rapporteur est cette année en charge de l'intégralité des crédits de cette mission, tout en n'étant plus amené à porter de regard sur les crédits consacrés à la politique d'information géographique et cartographique. Le périmètre de la mission « Politique des Territoires » a en effet été considérablement réduit dans le projet de finances pour 2008 : alors que la mission comprenait 6 programmes en 2006 et 5 programmes en 2007, elle n'en comprendra désormais plus que 2 en 2008, le programme « Aménagement du territoire », qui regroupe les crédits de fonctionnement et d'intervention de la DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, qui a succédé fin 2005 à la DATAR), et le programme « Interventions territoriales », qui est une juxtaposition de plans d'action territoriaux pour lesquels est expérimenté un nouveau mode de gestion intégré.

Ce nouveau périmètre tire les conséquences de la nouvelle architecture gouvernementale, avec la création notamment d'un grand ministère transversal regroupant l'écologie, les transports, l'énergie ou l'urbanisme et le renforcement de la mission « écologie et développement durable » pour la mettre en adéquation avec ses attributions. Le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » a ainsi été transféré à la nouvelle mission « Ecologie, aménagement et développement durables », de même que le programme « Information, géographique et cartographique » en dépit de sa logique on ne peut plus territoriale et du rôle essentiel joué par les systèmes d'information géographique dans la mise en œuvre de tout aménagement du territoire. Le programme

« Tourisme » a quant à lui été transféré à une mission davantage centrée sur l'activité économique, la mission « Développement et régulation économique », mais ses crédits ne représentent plus qu'une action au sein d'un programme, alors que le tourisme représente une composante essentielle de l'économie française en général et de certains territoires en particulier. Cette présentation risque d'introduire une perte de visibilité sur la politique touristique menée par le gouvernement, dans la mesure où la ventilation des crédits entre actions au sein d'un même programme ne revêt qu'une valeur indicative.

Les conséquences de ces rattachements soulèvent d'une façon générale la question de la taille critique de la mission, qui n'est plus dotée que de 357 millions euros d'AE et de 420 millions d'euros en CP, ce qui en fait l'une des plus petites du budget général (0,1 % des AE et 0,3 % du CP), et des limitations aux possibilités d'amendements des parlementaires (en volume budgétaire mais également au niveau du choix des programmes à minorer pour abonder les crédits d'un autre). En outre, se pose la question de la pérennité même de la mission « Politique des Territoires », dont l'un des deux programmes est expérimental : l'inscription des projets territoriaux (Plan Loire, programme exceptionnel d'investissements pour la Corse (PEI)...) au programme « Interventions territoriales de l'Etat » n'a été prévue que pour une durée initiale de trois ans s'achevant en 2008, au terme de laquelle une évaluation devra apprécier les avantages de ce nouveau mode de gestion plus intégrée et l'opportunité de le reconduire après 2008.

A périmètre constant, les dotations de cette mission sont en baisse (-2,5 % en AE et -3,7 % en CP) mais l'évolution des crédits budgétaires de ses deux programmes est contrastée. Dans la poursuite de l'effort de remise à plat des flux financiers engagé en 2007, les capacités d'engagement du programme « Aménagement du Territoire » sont revues à la baisse pour contenir la dette du Fonds National d'Aménagement du Territoire (FNADT), tandis que les crédits de paiement ne sont qu'en léger retrait par rapport au niveau exceptionnel de 2007. En dépit de cette contrainte budgétaire, un effort particulier est mis sur le volet économique du programme, en cohérence avec la nouvelle orientation donnée à la politique d'aménagement du territoire. Cette nouvelle orientation permet de donner à chaque territoire les moyens de valoriser ses atouts propres sans tomber dans la logique d'un assistanat alimentant sous perfusion des territoires sans leur donner de réelles perspectives d'avenir.

Les crédits du programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE) sont en revanche en nette hausse par rapport aux crédits inscrits en loi de finances pour 2007, pour répondre aux défis posés par le contentieux communautaire en matière de nitrates en Bretagne et par les besoins de rattrapage de la Corse en matière d'équipements structurants, avec la signature d'une nouvelle convention d'application du PEI. Ce programme reste cependant marqué comme l'an dernier par un poids important des financements extrabudgétaires pour certaines de ses actions, dont le suivi s'avère plus délicat et qui pourrait dans certaines conditions - notamment si aucune solution satisfaisante n'est trouvée pour fluidifier les circuits

de versement, relativiser les avantages attendus de ce nouveau mode de gestion intégré, consistant à mettre à disposition des préfets de région une enveloppe regroupant les crédits des différents ministères contribuant à un grand projet interministériel.

2008 sera enfin pour les deux programmes l'occasion d'une évaluation : les avantages et inconvénients du nouveau mode de gestion expérimenté dans le PITE seront appréciés action par action ; si le Président de la République a annoncé le maintien d'un soutien financier aux pôles de compétitivité après 2008, il en a conditionné ses modalités aux résultats d'une évaluation individuelle de chaque pôle labellisé ; enfin, les résultats d'une évaluation qualitative de la précédente génération des contrats de plan 2000-2006, au-delà de sa simple exécution financière⁽¹⁾, devraient être disponibles l'an prochain. D'ores et déjà, les enseignements des difficultés rencontrées lors du démarrage de ces derniers ont été pris en compte et le rythme plus satisfaisant de signature et de lancement des nouveaux contrats de projets Etat-régions 2007-2013, plus recentrés sur l'innovation et plus réalistes, laisse augurer d'une exécution moins chaotique.

(1) Qui s'avère satisfaisante avec un taux de délégation de 81,1%, légèrement supérieur à celui de la précédente génération fin 1998, avant sa prolongation d'un an. Ce taux devrait en outre s'améliorer compte tenu de la prolongation sur 2007 du seul volet territorial (contrats de pays et d'agglomérations).

I.— LE PROGRAMME "INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT"

A.— UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL, QUI RESTE MARQUÉ PAR UNE FORTE DÉBUDGÉTISATION

1. Un programme atypique, au service d'un meilleur pilotage des politiques territoriales

Le programme "Interventions territoriales de l'Etat" (PITE), qui est géré par le ministère de l'Intérieur pour le compte du Premier ministre, est composé de l'adjonction de plusieurs plans d'action interministériels à échelle régionale ou interrégionale, mettant en œuvre des enjeux de portée nationale, qui représentent chacun une action au sens de la LOLF. Héritier de la ligne budgétaire unique mise en place pour le programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse, il met à la disposition des préfets de région une enveloppe globale, dans laquelle les crédits des différents ministères sont rendus entièrement fongibles. Il permet de transcender la verticalité liée à la LOLF, qui n'autorise, même au sein d'une mission interministérielle, que la fongibilité au sein de programmes ministériels, et d'aboutir ainsi à une vision plus transversale et territoriale de l'action de l'Etat.

Le nouveau mode de gestion expérimenté au sein du PITE déroge ainsi sur plusieurs points aux caractéristiques habituelles des programmes:

– son élaboration est déconcentrée et interministérielle : c'est aux préfets de région qu'il revient de proposer des actions après consultation du comité de l'administration en région. Le rôle des préfets de région comme gouverneurs de crédits et responsables d'une action y est consacré ;

– ses ressources budgétaires sont prélevées sur les programmes des différents ministères et rendues fongibles ;

– cette fongibilité des crédits des différents ministères est toutefois limitée au périmètre de chaque action, c'est-à-dire à celui de chaque grand projet territorial retenu ;

– il s'agit d'un programme sans crédits de titre 2 ni plafond d'emplois, la masse salariale des personnels concourant à la mise en œuvre des différents projets n'étant pas prise en compte ;

– le pilotage obéit à des règles particulières, associant le responsable du programme, le secrétaire général du ministère de l'intérieur, en charge de sa gestion, aux ministères "référents", qui restent les responsables politiques de chaque action ;

– l'inscription d'une action dans le PITE est nécessairement limitée dans le temps, puisqu'elle correspond à la réalisation d'un projet territorial précis et non à

une politique publique. Le contenu du PITE variera donc en fonction de l'avancement des projets et de l'apparition de nouvelles actions. Une durée initiale d'inscription dans le PITE a été fixée à trois ans (2006/2008), période au terme de laquelle une évaluation sera faite des progrès permis par ce nouveau mode de gestion et de l'opportunité de le prolonger pour chaque action.

2. Les avantages attendus du PITE : souplesse de gestion et réactivité, lisibilité et caisse unique

Ces particularités sont justifiées par la raison d'être du PITE : il s'agit d'un outil budgétaire destiné à améliorer la gouvernance territoriale d'un plan d'action nécessitant un haut degré d'intégration interministérielle. La présentation stratégique du programme l'énonce clairement : il s'agit "*d'expérimenter les conditions dans lesquelles la mise à disposition d'une enveloppe unique de crédits fongibilisés aux préfets responsables (...) permettrait d'accélérer la réalisation de ces plans gouvernementaux caractérisés par trois critères : un enjeu territorial majeur (attesté par l'inscription de l'action de l'action dans le PASER), la coordination d'une pluralité de programmes et la rapidité d'action (réponse à un risque de contentieux avec l'Union européenne - nitrates en Bretagne par exemple, ou accélération d'un plan complexe - PEI Corse par exemple)*". Votre rapporteur avait dans son précédent avis souligné l'importance du respect de ces trois critères lors du choix des actions qui figureront dans le PITE - et notamment du caractère réellement interministériel du projet retenu- et mis en avant les inconvénients posés par l'inscription de l'action "Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes", qui ne se démarquait guère des crédits de droit commun de la mission "Solidarité et Intégration". Il ne peut donc que se féliciter que cette action ait été sortie du PITE à la demande du Parlement. Le PITE doit en effet rester le cadre d'une expérimentation d'un nouveau mode de gestion adapté à la réalisation de plans complexes.

Le premier avantage attendu du PITE est une plus grande souplesse de gestion à l'échelon local. Dans des grands programmes d'investissements multiformes, il arrive souvent que la réalisation d'un projet, routier par exemple, soit plus rapide que prévu et qu'à l'inverse, d'autres opérations (construction d'un hôpital par exemple) prennent du retard. Avec l'application des règles comptables et budgétaires classiques, l'avancée des routes sera limitée par la délégation des crédits routiers, alors que les crédits hospitaliers ne seront pas consommés. La fongibilisation des crédits des différents ministères dans un BOP unique géré par le préfet permet à l'inverse d'optimiser le rythme d'allocation des crédits suivant l'avancée réelle des projets, de corriger les imperfections de la prévision de dépenses (par exemple, il est difficile de prévoir dans l'action « Eau et agriculture en Bretagne » le degré d'adhésion des agriculteurs aux mesures agro-environnementales et le rythme de programmation par les collectivités locales des travaux d'abandon de captages qui devront être subventionnés), et donc d'aller plus vite, à moyens constants.

C'est précisément ce qui s'est passé avec le PEI Corse : les besoins immédiats se sont révélés plus importants que prévus sur les secteurs des infrastructures de transport, d'adduction d'eau et d'assainissement, tandis que les volets sanitaires et sociaux prenaient du retard. Selon les informations fournies par le ministère de l'intérieur, ce sont **28 millions d'euros en AE qui n'auraient pas pu être engagés entre 2003 et juin 2007 dans le cadre d'une gestion par programmes séparés et 24 millions de CP, soit respectivement 12 % des AE déléguées et le 1/3 des CP sur cinq ans**. Le ministère de l'intérieur évalue ainsi à **18 mois** le gain permis par le recours à un mode de gestion intégrée (ligne budgétaire unique puis PITE) sur le rythme global d'exécution des opérations inscrites au PEI Corse. L'indicateur retenu pour cette action, le taux de réalisation des opérations à trois ans, qui a atteint 66 % en 2006 pour une cible de 35 %, souligne également cet effet d'accélération. Le choix de conserver une cible de 35 % en 2007 et 2008 s'explique par un souci de recentrage des modalités de calcul sur les seuls crédits d'État et de pondération de l'avancée des opérations par le volume de crédits mis en jeu.

Cette souplesse peut permettre une grande réactivité en cours de gestion, particulièrement intéressante dans le cas de contentieux avec l'Union européenne (action 2 relative à la qualité de l'eau en Bretagne et action 6 "Marais Poitevin"). Il devient ainsi possible de réaffecter sans délai des crédits sur les priorités qui apparaissent en cours d'année. Cette faculté de redéploiement a notamment été mise en oeuvre en Bretagne pour renforcer le taux de contrôle et répondre à l'un des griefs opposés à la France par la Commission européenne. Et le gouvernement a logiquement choisi de transférer au PITE dès cette année les crédits prévus pour le nouveau plan d'urgence pour les nitrates présenté à la Commission européenne en mai dernier.

L'inscription au PITE d'un plan d'action doit aussi en accroître sa visibilité. En dehors même de tout usage de la fongibilité, elle présente l'intérêt d'une caisse unique, de nature à mettre fin aux inconvénients de la multiplication des échelons d'ordonnancement des dépenses. En gestion classique, le préfet va devoir défendre auprès de chaque responsable de programme concerné les crédits prévus pour financer le grand projet et s'assurer ensuite des délégations, alors que le conseil régional, lorsqu'il s'agit de crédits contractualisés, dispose d'une caisse unique. Avec le nouveau mode de gestion expérimenté dans le PITE, la visibilité de l'action de l'État pour les maîtres d'ouvrage et porteurs de projets est renforcée par la présence d'un interlocuteur budgétaire unique et d'une source unique de délégations de crédits. A cet égard, le préfet de la région Limousin, responsable de l'action 5 "Filière Bois" a pu noter dans son compte-rendu de gestion de 2006 la satisfaction du conseil régional sur ce point. De même, le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur a salué la mise en cohérence financière du plan Durance (action 7) permise grâce à ce nouveau mode de gestion.

Le PITE peut répondre à l'objectif d'un meilleur affichage de l'action de l'État destiné à renforcer la mobilisation de tous les acteurs. Il s'agit en effet pour l'État de se donner les moyens de mettre en œuvre une politique volontariste et de

l'afficher comme tel. C'est particulièrement le cas pour les grands programmes que sont le PEI Corse ou le plan Nitrates en Bretagne.

Cette meilleure lisibilité de l'action de l'État est aussi de nature à faciliter le suivi de l'exécution des programmes concernés. Le contrôle par le Parlement en est notamment facilité car, même si les documents de politique transversale récemment créés commencent à donner des synthèses de certaines politiques (par exemple, les pôles d'excellence rurale dans le document consacré à l'aménagement du territoire), il reste difficile pour un parlementaire de retracer les crédits d'un grand projet territorial : il faut consulter tous les projets annuels de performance des programmes concernés et souvent les informations présentées dans la justification au premier euro se contentent-elles de mentionner le projet sans préciser les montants qui y sont consacrés. Il n'existe par exemple pas de présentation consolidée des crédits du grand programme Euromed à Marseille, éclatés entre plusieurs missions, alors qu'il est désormais possible d'avoir un véritable suivi du PEI Corse.

3. Des avantages relativisés par le poids des financements extra-budgétaires

Ces avantages sont cependant atténués par une proportion importante de financements extra-budgétaires pour certaines actions (Bande rhénane et PEI Corse notamment), en 2007 comme en 2008. Il s'agit principalement de rattachement par fonds de concours (crédits de l'AFITF et de l'ONEMA, demande en cours de "Fonds Barnier") et de crédits d'opérateurs (agences de l'eau, ANRU, centre national de développement du sport).

OPÉRATEURS ET FONDS DE CONCOURS EN 2008

(en millions d'euros)

	AE	CP
Participation d'opérateurs en FDC		
Action 1		
AFITF	0,98	0
Action 4		
AFITF	70	28
ONEMA	2,3	2
Crédits d'opérateurs		
Action 2		
Agence de l'eau	9,8	6,6
Action 4		
Agence de l'eau	6,5	5,9
ANRU	3,5	0,4
CNDS	1,95	2,38
FDC collectivités locales		
Action 3	3,9	4,3
FDC coll. loc + transferts du programme 181 et Fonds Barnier		
Action 3	9,63	14,83

Source : Ministère de l'Intérieur.

L'exécution 2007 a mis en lumière les difficultés soulevées par cette externalisation du financement :

– la participation prévue de l'AFITF (2 millions d'euros en AE, 1,13 million en CP) à l'action 1 "Rhin et bande rhénane" n'était toujours pas intervenue fin septembre 2007, faute d'accord sur le circuit de versement. Or, cette contribution conditionne la réalisation des deux principales opérations de l'action, à savoir le développement des terminaux conteneurs des ports de Strasbourg et de Mulhouse, qui n'ont pu de ce fait être engagées ;

– pour le PEI Corse, une contribution de l'AFITF à hauteur de 7,6 millions d'euros de CP est intervenue en juillet sur la base de la convention signée fin 2006. Cependant, il a fallu la signature d'une nouvelle convention entre le préfet de Corse et l'AFITF, le 18 octobre dernier, pour la mise à disposition du solde de la participation prévue pour 2007 (68,9 millions d'euros d'AE et 10,6 millions d'euros de CP, ainsi qu'un complément de 16,6 millions d'euros de CP par rapport au montant inscrit dans la loi de finances initiale) ;

– le premier conseil d'administration de l'ONEMA a eu lieu le 4 juillet dernier mais son budget primitif n'intégrait pas le financement du PEI Corse en 2007, pourtant prévu à hauteur de 8 millions d'euros. Finalement, ce sont des crédits budgétaires du MEDAD (6 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP), qui se sont substitués à cette contribution et viennent d'être délégués au Préfet de Corse le 30 octobre. La différence entre les deux montants a été prise en charge par l'utilisation de la réserve de performance sur le PITE (bonus de crédits européens) et par dégel de la réserve de précaution ;

– s'agissant toujours du PEI Corse, le versement de la participation de l'ANRU (2 millions d'euros), qui doit être faite par la délégation interministérielle à la ville à partir de crédits du programme « Équité sociale et territoriale » destinés à subventionner cet organisme, est toujours en attente de la signature d'un décret de transfert ;

Enfin, si le CNDS procède au paiement direct des dossiers « sports » du PEI Corse, il serait souhaitable que le prochain rapport annuel de performance mentionne le montant global des crédits correspondants, pour permettre au Parlement de contrôler son adéquation par rapport aux prévisions inscrites dans la loi de finances.

Outre ce problème de suivi et de contrôle, la substitution des opérateurs aux crédits budgétaires soulève une double interrogation :

– le risque de déplacement du centre de décision du préfet vers le conseil d'administration de l'agence, lorsque, notamment dans le cas de l'AFITF, elle subordonne le versement de sa contribution à une signature d'une convention opération par opération. Des solutions de compromis doivent être trouvées pour fluidifier les circuits de versement. Le processus idéal de décision serait en outre d'avoir une délibération de l'établissement en amont du dépôt de projet de loi de

finances, qui éviterait de se retrouver avec un décalage d'un exercice et permettrait au Parlement de se prononcer sur le niveau des crédits budgétaires, en ayant une plus grande visibilité et de meilleures garanties sur les fonds de concours et crédits d'opérateurs qui viendront en complément ;

– la difficile conciliation de la fongibilité avec le principe de spécialité des établissements publics, qui interdit que leurs crédits financent des dépenses non comprises dans leur objet statutaire. La débudgeabilité pourrait même interdire tout « remboursement » au profit des opérations des programmes ministériels qui ont fait « l'avance » des crédits. Or, dans le cas, notamment, du PEI Corse, les dépenses aujourd'hui externalisées (surtout les infrastructures de transport et les opérations relatives à l'eau et à l'assainissement) sont celles qui ont bénéficié de la fongibilité des crédits budgétaires au profit de leurs opérations.

4. 2008 : un rendez-vous incontournable pour un premier bilan objectif

Votre rapporteur tient cependant à souligner que ces difficultés, si elles peuvent restreindre l'intérêt du PITE pour certaines actions, ne sont pas liées à la nature-même de ce programme. Cette externalisation du financement de certaines opérations subventionnées dans le cadre du PITE n'est en effet que la conséquence de réformes administratives et financières intervenues récemment sur de grands secteurs d'intervention des politiques publiques (transports, rénovation urbaine, politique de l'eau...). Et le PITE est sans doute un révélateur en la matière car en offrant une vision transversale, il permet au Parlement d'avoir une meilleure visibilité sur le poids de ces opérateurs dans le financement des grands projets, poids largement occulté lors d'une présentation éclatée entre plusieurs programmes ministériels.

Cette donnée devra être prise en compte lors de l'évaluation du PITE prévue l'an prochain, la durée d'inscription initiale au PITE des projets territoriaux ayant été fixée à 3 ans. Cette évaluation devrait notamment débuter par un audit du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) le 1^{er} trimestre 2008 mais pour votre rapporteur, il est important de prendre en compte la majeure partie de l'année 2008 pour pouvoir se prononcer en connaissance de cause sur les mérites du PITE et l'opportunité de le reconduire, sachant que l'année 2006 a constitué inévitablement une année de démarrage, nécessitant notamment une adaptation des systèmes informatiques et un apprentissage de ce nouveau mode de gestion par les différents acteurs. Il est en effet indispensable de ne pas occulter la dimension pluri-annuelle que le PITE doit avoir, pour pouvoir juger de son intérêt.

Il sera important à cette occasion de faire la part des choses et de ne pas imputer à ce programme des inconvénients, qui sont exogènes à l'expérimentation de ce mode de gestion. Outre la question des opérateurs, s'est aussi posée la question de la reprise de la dette de certains programmes contributeurs pour les opérations engagées antérieurement, qui a affecté l'exécution en 2006 de certaines

actions (« Marais Poitevin », « Plan Durance multi-usages », « Filière Bois », « Plan Loire Grandeur Nature »). Cette question des arriérés se pose encore pour l'action « Filière Bois », pour laquelle elle est en voie de résorption, mais surtout pour l'action « Plan Loire Grandeur Nature », qui doit faire face à la fois aux conséquences de la dette du FNADT (programme « Aménagement du territoire ») et à celle du programme « protection de l'environnement et prévention des risques ». Pour la dette liée au FNADT, un programme d'apurement sur 3 ans est en cours de discussion avec la DIACT, tandis qu'un début de solution pourrait être trouvé pour les autres arriérés grâce à l'éligibilité du plan Loire grandeur nature au fonds de prévention des risques majeurs, dit « Fonds Barnier ». Cette éligibilité n'est cependant pas acquise pour 2008.

L'analyse de l'usage de la fongibilité en 2006, qui peut constituer un indicateur de la fonctionnalité de l'outil, montre qu'il a concerné 26,1 % du volume global des crédits de paiement consommés. Si l'on s'en tient seulement à des redéploiements entre programmes de ministères différents, ce taux est de 15 % en moyenne. Les principaux utilisateurs de cette fongibilité ont été le PEI Corse (à hauteur du tiers des crédits), le Marais Poitevin, le Plan Durance et le plan "Eau et Agriculture" en Bretagne. Parmi les actions n'ayant à l'inverse peu usé de cette faculté en 2006, figurent le Plan Loire et la "Filière Bois", pour lesquels le poids des dettes peut expliquer cette rigidité de la dépense. Il semblerait par ailleurs que pour certaines actions, la gestion des crédits étatiques n'ait pas complètement été intégrée : ainsi le bilan 2006 de l'action "Marais Poitevin" fait ressortir le maintien de la gestion au niveau central d'un certain nombre de crédits (opérations d'entretien hydraulique du marais sous maîtrise d'œuvre de la DDE des Deux-Sèvres par exemple), alors que l'ensemble des crédits de l'Etat aurait vocation à figurer dans le PITE.

La réflexion devra également porter sur la mise en place de la traçabilité des crédits, contrepartie de l'usage de la fongibilité et condition indispensable à la mobilisation des différents ministères. En effet, il est essentiel qu'au terme d'un cycle propre à chaque action, un équilibre soit rétabli entre les programmes dont les opérations ont bénéficié de la fongibilité et ceux qui n'auraient pas vu se réaliser leurs opérations au niveau de leur contribution. Des progrès sont attendus en ce sens avec l'utilisation en 2008 du logiciel PRESAGE, qui a déjà donné toute satisfaction pour le suivi des fonds européens et qui est en cours de déploiement pour les contrats de projets. Les possibilités de restitution d'informations permises par cet outil, qui compléteront les comptes rendus de gestion établis par les préfets, devraient permettre d'améliorer l'information des ministères contributeurs.

Se pose également la question du pilotage de l'action et de l'implication des ministères référents, qui en conservent la conduite et la responsabilité politiques (le préfet de région est le responsable du BOP et le gestionnaire). L'année 2006 a été marquée par un rôle important du ministère de l'intérieur et une faible motivation des ministères référents, au niveau notamment de l'animation du dialogue de gestion. Des progrès notables semblent cependant avoir été enregistrés dans la collégialité de l'élaboration du PITE pour l'exercice 2008 (organisation de

réunions de travail entre les ministères référents et les préfets de région, sollicitation des ministères référents pour l'amélioration du volet performance).

Le nouveau mode de gestion consécutif au PITE peut certes complexifier la construction du projet de loi de finances, chaque ministère justifiant ses demandes par les prélèvements opérés sur ses crédits l'an passé pour financer les opérations relevant d'autres ministères. Mais pour votre rapporteur, c'est essentiellement au niveau local, qu'il conviendra d'apprécier l'intérêt et la souplesse de ce nouveau mode de gestion, action par action.

En tout état de cause, l'abandon du programme « Interventions territoriales de l'État » ne peut qu'être difficilement envisagée sans une réflexion sur les conséquences d'un retour en arrière à un mode de gestion classique par programmes ministériels, qui pourrait être pénalisante pour certains grands programmes multiformes, tels le PEI Corse, et sans la formulation d'une alternative crédible, permettant de ne pas perdre les avantages d'une gestion plus intégrée.

B.— UNE PROGRESSION NOTABLE DES CRÉDITS POUR RÉPONDRE AUX CONTENTIEUX EUROPÉENS ET ACCÉLÉRER LE RATTRAPAGE DE LA CORSE

1. L'évolution générale des crédits du programme

Les crédits budgétaires du PITE devraient connaître en 2008 une hausse sensible de 43 % en AE (69,06 millions d'euros contre 48,17 en 2007) et de 20 % en CP (42,93 millions d'euros contre 35,72 en 2007). Cette comparaison n'inclut cependant pas l'abondement intervenu en cours de gestion en 2007 pour la mise en œuvre du nouveau plan d'urgence "Nitrates en Bretagne" (30,4 millions d'euros en AE, 11,8 millions d'euros de CP) ; si l'on raisonne à périmètre constant, les autorisations d'engagement baissent en fait de 12 % et les crédits de paiement de 9,7 %.

Les évaluations de fonds de concours et des crédits d'opérateurs (hors fonds de concours des collectivités locales et hors demande en cours de "Fonds Barnier" pour le « Plan Loire ») représentent en 2008 en AE 1,4 fois les crédits budgétaires prévus et sont à un niveau légèrement supérieur aux crédits budgétaires en CP (45 millions d'euros). Toutes sources de financement confondues (y compris fonds de concours des collectivités locales mais hors demande de Fonds Barnier), les autorisations d'engagement atteignent 168 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement s'élèvent à 92,50 millions d'euros.

L'évolution des crédits ventilés par action est retracée dans les tableaux suivants. Par rapport à la loi de finances pour 2007, elle met en évidence une nette progression pour les actions 2 (en AE et en CP) et 4 (en AE uniquement), en raison de la mise en œuvre du nouveau plan "Nitrates en Bretagne" nécessaire par

le contentieux avec Bruxelles et de l'accélération de la programmation des opérations du PEI Corse induite par la signature d'une seconde convention très ambitieuse. Elle se caractérise aussi par une reconduction voire une légère hausse des moyens pour le Marais Poitevin (+4%), Plan Durance (en AE uniquement) et l'action "Filière Bois". En revanche, on constate une baisse de crédits sensible pour les actions "Plan Loire" et "Bande Rhénane".

INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT : ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Crédits de paiement	2008				2007				2006				2008/2007 (en %)		2008/2006 (en %)		
	Actions	PLF	FDC	Opérateurs	Total	LFI	FDC	Opérateurs	Total	Crédits conso hors FDC	FDC ⁽⁴⁾	Total	LFI	FDC et opérateurs	Crédits budg.	FDC et opérateurs	Total CP ⁽⁴⁾
1. Bande Rhénane	0,25	0			0,25	0,50	1,13		1,63	0,86		0,86	-50	-	-71	-71	
2. Eau et agriculture en Bretagne	17,08	6,60	23,68	5,72 ⁽¹⁾				(1)	5,72	7,49		7,49	+199		+128	+216	
<i>dont Plan nitrates</i>	<i>13,86</i>	<i>6,60</i>	<i>20,46</i>	⁽¹⁾				⁽¹⁾									
3. Plan Loire Grandeur Nature	11,39	4,3 ⁽²⁾	15,69	12,11	10,20				22,31	6,14	7,30	13,44	-5,9	-58	+85,5	-41	+16,7
4. PEI Corse	5,16	30,00	8,68	43,84	7,84	18,20	13,00		39,04	17,15		17,15	-34	+24	-70		+156
5. Filière bois	4,80		4,8	4,86					4,86	4,42		4,42	-1,2		+8,6	+8,6	
6. Marais poitevin	2,89			2,89	2,78				2,78	2,83		2,83	+4		+2,1	+2,1	
7. Plan Durance	1,35			1,35	1,91				1,91	1,63		1,63	-29		-17	-17	
Total ⁽³⁾	42,93	34,30	15,28	92,50	35,72	29,53	13,00		78,25	40,52	7,30	47,82	+20	+16,6	+5,9	+579	+93

Source : ministère de l'Intérieur

(1) Hors abondement en cours de gestion par le plan d'urgence « nitrates » (11,8 millions d'euros). Dans le cadre de ce plan, sont également prévus 3,1 millions d'euros pour la fermeture des captages d'eau.

(2) Ce montant ne comprend que le fonds de concours des collectivités locales. Il n'inclut pas la demande en cours auprès du Fonds Banière, l'éligibilité à ce fonds n'étant pas encore acquise. Le total des fonds de concours pourrait atteindre 14,834 millions d'euros.

(3) Ne figurent pas dans ce tableau les crédits de l'action 8, sortie de ce programme en 2007.

(4) Hors rattachement de fonds européens.

INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT : AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Autorisations d'engagement	2008					2007					2006					2008/consol 2006 (en %)		
	PLF	FDC	Opérateurs	Total	LFI	FDC	Opérateurs	Total	Crédits conso hors FDC	FDC ⁽⁴⁾	Total	LFI	FDC et opérateurs	Crédits budg.	FDC et opérateurs	Total AE		
1. Bande Rhénane	0,15	0,98		1,13	0,62	2,00		2,62	2,56		2,56	-76	-51	-94		-56		
2. Eau et agriculture en Bretagne	30,82		9,80	40,62	8,47 ⁽¹⁾		⁽¹⁾	8,47	15,78		15,78	+264		+95		+157		
<i>dont Plan nitrates</i>	<i>27,95</i>		<i>9,80</i>	<i>37,75</i>	⁽¹⁾		⁽¹⁾											
3. Plan Loire Grandeur Nature	12,84	3,90 ⁽²⁾		16,74	14,96	11,60		26,56	8,99	10,8	19,79	-14	-66	+43	-64	-15		
4. PEI Corse	11,89	72,30	11,95	96,14	11,03	68,91	13,00	92,94	43,65	27,24	70,89	+7,7	+2,9	-73	+209	+36		
5. Filière bois	5,09			5,09	5,12			5,12	8,88		8,88	-0,6		-43		-43		
6. Marais poitevin	4,85			4,85	4,77			4,77	5,41		5,41	+1,7	-10			-10		
7. Plan Durance	3,42			3,42	3,21			3,21	2,97		2,97	+6,5	+15			+15		
Total⁽³⁾	69,06	77,18	21,75	167,99	48,17	82,51	13,00	143,69	88,23	38,04	126,28	+43	+3,6	-22	+160	+33		

Source : ministère de l'Intérieur

(1) Ces crédits ont été abondés en cours de gestion par le plan d'urgence « Nitrates en Bretagne » à hauteur de 30,4 millions d'euros. Dans le cadre de ce plan, est également prévue une participation des agences de l'eau en 2007 pour un montant de 9 millions d'euros.

(2) Ce montant ne comprend que le fonds de concours des collectivités locales. Il n'inclut pas la demande en cours de crédits du « Fonds Barnier stock », l'éligibilité à ce fonds n'étant pas encore acquise. Le total des fonds de concours pourrait atteindre 9,63 millions d'euros.

(3) Ne figurent pas dans ce tableau les crédits de l'action 8 « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » qui ont été rattachés en 2007 à la mission « Immigration, asile et intégration » à la demande du Parlement.

(4) Hors rattachement de fonds européens.

2. L'action "Eau et agriculture en Bretagne", instrument privilégié de la France dans le contentieux européen sur les nitrates

L'action 2 "Eau et Agriculture" en Bretagne est renforcée depuis cette année par un quatrième axe, dédié spécifiquement à l'amélioration de la qualité des eaux brutes sur les 9 bassins versants qui ne respectent pas les normes européennes de teneurs en nitrate. En effet, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) avait condamné en 2001 la France pour non respect de la directive 75/440/CEE du 16 juin 1975 relative aux eaux superficielles destinées à la consommation humaine en raison du dépassement de la limite imposée de 50 mg/l de nitrates dans 37 prises d'eau. La qualité des eaux de 9 prises d'eau⁽¹⁾ n'étant toujours pas rétablie six ans après malgré les mesures entreprises, la Commission européenne a décidé le 21 mars 2007 de saisir la CJCE aux fins de sanctions pécuniaires, tout en assortissant cette saisine d'un sursis à exécution, invitant la France à poursuivre la recherche de solutions. Sous la menace d'une deuxième condamnation, la France s'est engagée le 13 mars 2007 à mettre en œuvre un nouveau plan d'action comportant d'une part des mesures visant à réduire de l'ordre d'un tiers les apports de fertilisants azotés issus des effluents d'élevage et minéraux sur les terres des 9 bassins versants et d'autre part la fermeture temporaire de 4⁽²⁾ des 9 prises d'eau sur les bassins, dans lesquels le retour aux normes est impossible dans le temps imparti. La Commission européenne a fini par approuver une deuxième version de ce plan, impliquant une transformation des mesures agro-environnementales (MAE) volontaires en indemnités compensatrices de contraintes environnementales (ICCE) obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2008 (dont l'impact a été estimé à un surcoût de 10 millions d'euros). Le décret du 29 août 2007 relatif à certaines zones de protection des aires d'alimentation des captages a rendu obligatoires les mesures du programme d'action pour les 9 prises d'eau objet du contentieux.

L'action 2 du PITE sera le support financier privilégié de ce plan exceptionnel : 54,6 millions de crédits sont prévus sur 5 ans, sur un total de 74,4 millions d'euros (dont 65,4 millions pour la part État) avec un objectif de remise aux normes au 31 décembre 2009. Elle financera des MAE puis des ICCE à compter de 2008, des mesures d'incitation à la réduction des effectifs d'animaux et des cessations d'activité laitière, ainsi que des préretraites et des mesures d'aides à la reconversion professionnelle. En juillet 2007, 30,4 millions d'euros d'AE et 11,8 millions d'euros ont fait l'objet d'un décret de transfert à cette fin. 27,9 millions d'euros en AE et 13,8 millions d'euros de CP sont inscrits dans le projet de loi de finances. Par ailleurs, le financement des travaux permettant la fermeture des 4 captages sera assuré par les agences de l'eau à hauteur de 9,8 millions d'euros d'AE et de 6,6 millions en CP (contre 9 millions d'euros d'AE

(1) Barrage de l'Arguenon à Pleven, du Bizien à Hengoat, du Gouessant à Saint-Trimoel, du Guindy à Plouguiel, de l'Ic à Binic et de l'Urne à Trégueux dans le département des Côtes d'Armor, de l'AberWrach à Kernilis et de l'Horn à Plouenan dans le département du Finistère et barrage des Echelles à Montours (Quincampoix) dans le département de l'Ile-et-Vilaine.

(2) Echelles, Ic, Bizien et Horn.

et 3,1 millions de CP en 2007). Un nouvel indicateur est créé pour suivre spécifiquement les résultats des mesures faites dans les prises d'eau concernées par le contentieux européen (pourcentage de prises d'eau conformes), qui devra être recentré sur les 9 prises d'eau restantes (au lieu des 11 indiquées dans le projet annuel de performance).

Cependant, la mise en œuvre de ce plan exceptionnel n'est pas exclusive de la poursuite des actions déjà engagées pour restaurer la qualité de l'eau dans l'ensemble de la Bretagne et atteindre l'objectif fixé par la directive cadre sur l'eau d'un bon état écologique des eaux souterraines, superficielles et côtières d'ici 2015. Pour votre rapporteur, il est essentiel de **ne pas sacrifier les crédits destinés aux autres bassins versants, afin de pouvoir confirmer les résultats obtenus dans la durée** (et à ce titre, le maintien d'un indicateur général pour les nitrates est pertinent; le résultat décevant obtenu en 2006 et présenté comme lié à des raisons pluviométriques et de lessivage des sols n'est pas suffisant en lui-même pour en conclure à un renversement de tendance) **et de ne pas démobiliser les acteurs**. De même, il serait sans doute souhaitable d'engager une action de communication pour valoriser les efforts importants déjà consentis, qui se sont parfois traduits par des réductions d'activité. Cette action peut notamment contribuer à une meilleure acceptation des contrôles, qui risquent d'être de plus en plus mal vécus par les acteurs agricoles, sachant que les mesures porteront désormais surtout sur de petites exploitations et que des améliorations significatives seront plus difficiles à obtenir. 2,9 millions d'euros d'AE et 3,1 millions d'euros de CP sont prévus pour le financement des mesures applicables à l'ensemble des bassins versants (MAE, recherches sur la modification des systèmes de production, moyens de contrôle, études sur l'évolution des milieux). Près de 2 millions de CP sont notamment prévus pour solder les dossiers d'aides au titre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, désormais terminé.

3. La montée en puissance du PEI Corse

Les dotations de l'action 4 s'élèvent en 2008 à 96,14 millions d'euros en AE (dont 84,25 millions issus d'opérateurs) et 43,84 millions d'euros en CP (dont 38,68 millions issus d'opérateurs), alors qu'ils atteignaient respectivement 92,94 et 39,04 millions en 2007 et 70,89 et 17,15 millions en 2006 (crédits consommés). Cette progression reflète la montée en puissance du PEI Corse, qui devrait s'amplifier avec le nouveau rythme de programmation inscrit dans la 2ème convention d'application signée le 4 mai dernier pour la période 2007-2013 pour un montant total de 1051 millions d'euros (avec un taux de participation moyen de l'Etat de 70 %) : la programmation de la seconde convention devra s'établir en moyenne à plus de 146 millions d'euros par an, soit une hausse de l'ordre de 25 à 50 % par rapport à la période précédente (selon que l'on considère la convention 2002-2006 sur 5 ans ou qu'on la réduit aux 4 années de programmation effective).

Le bilan d'exécution de la 1^{ère} convention d'application, qui laisse apparaître une programmation totale supérieure de 5 millions d'euros à ce qui était

prévu initialement (486,8 millions d'euros au lieu de 481,78), met également en évidence un besoin de crédits de paiement important sur les prochaines années. Sur une part de l'Etat s'élevant à 291 millions d'euros, 230,5 millions avaient été engagés fin juin 2007, soit un taux plutôt satisfaisant de 79 % très proche de celui enregistré pour les CPER 2000-2006, tandis que 73,50 millions d'euros de crédits de paiement avaient été consommés (soit un taux de mandatement de 25 %).

Ce constat est confirmé par les taux d'exécution des crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances pour 2007, qui étaient très élevés à la fin août : 93 % des AE déléguées avaient été engagées et 85% des CP délégués avaient été consommés. De même, en 2006, le taux d'engagement de ces crédits atteignait 99,99 % tandis que la totalité des crédits de paiement était consommée.

Si la progression des AE, toutes sources de financement comprises, constante depuis 2005 (67,46 millions d'euros en 2005, 70,89 en 2006, 92,94 en 2007, 96,14 en 2008), prend en compte ces besoins, celle des CP est moins nette et plus chaotique : 35,7 millions d'euros en 2005, 17,15 seulement en 2006, 39,04 en 2007 et 43,84 en 2008. Votre rapporteur réitère donc son observation de l'an dernier : la hausse des CP devra se confirmer et s'amplifier –et ce d'autant plus que la programmation initiale de la 1^{ère} convention a été dépassée-, si l'on ne veut pas avoir de décrochage par rapport au montant des opérations engagées et pouvoir faire face aux paiements. De plus, il est désormais essentiel que l'ensemble des crédits extrabudgétaires puisse se concrétiser, grâce notamment à des circuits de versement plus fluides.

Le rythme d'exécution des opérations prévues dans la 1^{ère} convention a été particulièrement hétérogène et dans certains secteurs, la programmation a différé des montants prévus. Cette situation a révélé tout l'intérêt des facultés accrues de redéploiement permises par le PITE. Une « avance » de 63 millions d'euros d'AE sur la période allant de 2002 à juin 2007 a ainsi bénéficié à plusieurs opérations particulièrement dynamiques : eau potable, assainissement et lutte contre les inondations, fer, ports, développement urbain, formation professionnelle, technologies de l'information et de la communication. De même, les politiques suivantes, qui ne sont pas forcément les mêmes, ont bénéficié d'un surplus de financement de 23 millions d'euros de CP par rapport aux montants initialement délégués grâce à la mise en place de la gestion intégrée : eau potable, fer, développement urbain, plan abattoirs (qui, par ailleurs connaît un retard en matière d'engagements), formation professionnelle, santé et sport. Les opérations relatives à l'enseignement supérieur et secondaire sont celles qui ont pris le plus de retard par rapport aux montants délégués (respectivement – 65 % et – 50 % pour les AE, absence totale de mandatement et – 85 % pour les CP) ; ce sont donc elles qui devront logiquement faire l'objet d'un rattrapage et d'un effort particulier lors de la 2^{ème} convention.

3. Les autres actions

– L'action 1 « Bande Rhénane » bénéficie seulement de 0,25 million d'euros en CP (-50 % par rapport à 2007) et de 0,15 million d'euros en AE (-76 % par rapport à 2007). Doivent s'y ajouter 0,98 million d'euros d'AE de l'AFITF mais aucun accord n'a été trouvé à ce jour sur le circuit de versement. La part du rail en 2006 dans le pré-acheminement et le post-acheminement des conteneurs sur les plates-formes tri-modales des ports alsaciens, indicateur retenu pour cette action dont l'axe principal concerne l'intermodalité, se situe bien en deçà de la valeur cible (12 % contre 24 %) et baisse même par rapport à 2005 (14 %). Si cette mauvaise performance s'explique par une baisse conjoncturelle de l'activité du port de Mulhouse, touché par la chute des exportations de Peugeot en direction de l'Iran, une amélioration semble difficile à court terme. En effet, la reprise de l'exploitation du réseau ferroviaire par le port de Strasbourg, qui doit intervenir cette année, risque de ne générer qu'un trafic supplémentaire limité dans la mesure où l'opération de développement des terminaux conteneurs, opération principale financée par l'action 1, n'a pu être à ce jour véritablement lancée, faute de mise à disposition des crédits de l'AFITF. Et la modernisation de la ligne de fret à Mulhouse n'est attendue qu'en 2010 ;

– Une troisième phase du Plan « Loire Grandeur Nature » s'est ouverte en 2007 et cette action bénéficie de 12,84 millions d'euros en AE et de 11,39 millions en CP. A ces crédits budgétaires s'ajoutent les crédits de deux fonds de concours, l'un pour couvrir les engagements pris avant 2006 (à partir des crédits du programme 181 du MEDAD et avec une demande en cours auprès du Fonds Barnier), l'autre pour recueillir les crédits des collectivités locales pour les travaux sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat dans le domaine public fluvial (renforcement des levées et restauration du lit de la Loire). Ce plan ayant un objet voisin de celui du « Plan Durance multi-usages » (action 7), c'est en toute logique que ces deux actions ont été regroupées sous un même objectif « *réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable* ». Leurs deux indicateurs comportent un intitulé identique (« *pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'alinéas significative du fait d'un projet subventionné* ») mais le détail des modalités de calcul de ces derniers, particulièrement complexe, semble indiquer que cette harmonisation n'est cependant pas totale. Pour ces deux actions, les prévisions actualisées pour 2007 ont été revues à la baisse et les résultats obtenus en 2006 pour le Plan Loire semblent en deçà des objectifs (47,74 % contre une prévision de 51 % dans le projet annuel de performances du PLF 2007 et une réalisation de 49 % en 2005).

– L'action « Filière Bois en Auvergne et Limousin » (action 5) bénéficie d'une quasi-stabilité de ses moyens en CP (5,8 millions d'euros), qui sont supérieurs de 8,6 % aux crédits consommés en 2006, et en AE (5,09 millions d'euros). Cependant, pour ces dernières, ce niveau correspond à une baisse de 43 % par rapport aux crédits consommés en 2006 (8,88 millions d'euros, 99 % de l'enveloppe prévue en LFI), ce qui limite sensiblement la capacité d'engagements

pour des opérations nouvelles. Cette diminution des AE peut s'expliquer provisoirement par la question non résolue de la dette qui impose de contenir les engagements à couvrir mais elle reste très pénalisante et peu compréhensible pour les acteurs de la filière bois. Un rythme plus soutenu serait donc souhaitable en la matière. L'association dans le même programme des deux régions, permise par l'inscription dans le PITE, a en tout cas favorisé une analyse commune et une meilleure cohérence des interventions de l'Etat. Compte tenu de la difficulté de renseigner en temps réel l'indicateur habituel, ce dernier a été complété par un autre indicateur, mesurant l'évolution des volumes annuels de bois prélevés en exploitation forestière, qui montre une évolution positive de 2006 par rapport à 2005 ;

– Enfin, l'action 6 « Le Marais Poitevin » voit ses crédits de paiement légèrement augmenter (+4 % par rapport à 2007 et +2,1 % par rapport aux crédits consommés en 2006), tandis que sa capacité d'engagement, malgré une légère hausse par rapport à l'an dernier, ne retrouve pas le niveau effectif de 2006. La prévision pour 2006 de la surface des prairies dans le Marais poitevin, indicateur retenu dans le volet performance et également surveillé par la Commission européenne, a été dépassée de 156 ha, grâce à l'utilisation qui a été faite de la fongibilité des crédits, permise par le PITE, pour renforcer l'axe 3 (préserver les milieux naturels et les habitats).

II.— LE PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

A.— UN PROGRAMME QUI NE RETRACE QUE PARTIELLEMENT L'EFFORT CONSENTE EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. La création d'un nouveau document de politique transversale

Les crédits du programme « Aménagement du Territoire » ne comprennent que les crédits de fonctionnement et d'intervention de la DIACT. A cet égard, votre rapporteur souscrit pleinement à la préconisation faite par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) lors de son audit de mars 2007 de modifier l'intitulé du programme, pour le rendre plus conforme à son périmètre réel. Ce nouvel intitulé pourrait être «Impulsion (ou Animation) et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Il serait d'autant plus utile qu'il permettrait de dissocier le projet annuel de performance du programme du nouveau document de politique transversale, qui remplace cette année le « jaune budgétaire » et a vocation à offrir un aperçu complet de l'effort budgétaire de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

Ce nouveau document se distingue de l'ancien « jaune budgétaire » par un volet performance, comportant 17 objectifs et 22 indicateurs repris des différents programmes ministériels et répartis selon les deux axes incontournables de l'actuelle politique d'aménagement du territoire, l'un plus économique en faveur de la compétitivité des territoires, et l'autre plus lié à la recherche d'une cohésion

territoriale (« favoriser un aménagement durable et solidaire du territoire »). S'agissant des territoires confrontés à des mutations économiques, il est notamment intéressant de pouvoir compléter désormais les informations fournies par l'indicateur 2.1 du programme « aménagement du territoire » mesurant le taux de réalisation des objectifs de créations et de sauvegarde d'emplois dans les contrats de site ou territoriaux (animés par la DIACT) par un indicateur relatif aux taux de créations d'emplois associées aux conventions de revitalisation (obligations prévues par l'article L. 321-17 du code du travail à la charge des entreprises, dont le suivi est assuré par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle) et ainsi d'avoir une approche comparative de l'efficacité des deux dispositifs. De même, ce volet performance à caractère interministériel permet de disposer de plusieurs indicateurs sur les différentes zones bénéficiaires d'exonérations ou d'aides ciblées territorialement (zonage des aides à finalité régionale, zones de revitalisation rurale, zones franches urbaines, zones d'éducation prioritaires). Enfin, votre rapporteur ne peut que saluer l'existence d'un indicateur relatif à l'efficience des liaisons d'aménagement du territoire, correspondant à l'objectif traditionnel mais toujours actuel de désenclavement de la politique d'aménagement du territoire, mais dont les crédits s'y afférent, devenus notamment moins lisibles depuis la disparition du FIATA pour les transports aériens, figurent désormais dans la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Le document de politique transversale (DPT) a identifié 34 programmes ministériels concourant à l'aménagement du territoire (dont les deux de la mission « Politique des Territoires ») pour un **montant total de 4,68 milliards d'euros en AE et 4,15 milliards en CP** (contre respectivement 4,73 milliards et 4,54 milliards en LFI 2007 et 5,1 milliards et 5,1 milliards en exécution 2006 y compris fonds de concours) sur la base de trois critères : cofinancement d'une politique conduite par la DIACT, mise en œuvre d'une politique discriminante entre territoires, impact important sur la structuration des territoires en termes d'occupation de l'espace, de localisation des activités économiques et des populations, de mobilité, de préservation des paysages et des milieux naturels.

Ce document comporte également plusieurs annexes intéressantes : des fiches de synthèse sur les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale, la ventilation régionale du FEDER en 2007 et 2008 (767 millions d'euros en 2008 ; en revanche, plus aucune indication ne figure sur le montant en 2008 de l'enveloppe du FSE –nationale ou 4 programmes DOM- ni sur les risques de dégagement d'office pour les crédits restant à payer de la programmation précédente) et du FEADER pour le développement rural, ainsi qu'un tableau de suivi de l'exécution financière des contrats de projets Etat-régions, indiquant pour chaque programme l'enveloppe totale prévue sur la période 2007-2013, les crédits prévus en 2008 ainsi que les besoins de crédits de paiement restants pour couvrir les engagements au 31/12/2008.

Cette présentation constitue un progrès non négligeable pour un meilleur suivi des contrats de projets et pourrait encore être améliorée par une

colonne supplémentaire précisant le total des AE engagées avant l'année n. Le total des lignes de ce tableau (7,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013, 887 millions d'AE en 2008 et 513 millions de CP) ne correspond cependant pas à l'ensemble des crédits de la part de l'Etat, une ligne n'étant pas remplie (programme « accès et retour à l'emploi »), les crédits du Fonds Barnier n'étant pas pris en compte et le portage du volet important consacré aux transports (3,28 milliards d'euros) étant assuré par l'AFITF (dont les crédits ne sont rattachés par voie de fonds de concours qu'au cours de l'année n). Pour mémoire, la part totale de l'Etat a finalement été réévaluée à 12,7 milliards d'euros à l'issue des négociations avec les régions pour intégrer de nouvelles problématiques et de nouveaux projets structurants (soit +20 % par rapport aux mandats de négociation). Cette participation de l'Etat est stable par rapport à la précédente génération de CPER, hors volet routier, et supérieure de 27 % aux sommes effectivement engagées entre 2000 et 2006.

Conformément aux recommandations de votre rapporteur dans son avis de l'an dernier, des indications sont tout de même fournies dans le DPT sur la programmation du volet « transports » : 772,57 millions d'euros ont été engagés en 2007, dont 400 millions d'euros destinés au matériel roulant Transilien de la SNCF, et 363,31 millions de crédits de paiement mis à disposition. Il sera proposé à l'AFITF une tranche 2008 équivalente hors matériel roulant pour les AE (soit 372,57 millions d'euros d'opérations contractualisées nouvelles) et un montant de 361,9 millions d'euros en CP. S'y ajouteront les opérations fluviales sur le réseau à grand gabarit financées par Voies Navigables de France, à travers un prélèvement sur la subvention que lui verse l'Etat.

Le seul regret de votre rapporteur est de ne pouvoir disposer d'un tableau analogue pour suivre les mandatements de la précédente génération de contrats de plan 2000-2006. Or, selon les informations fournies à votre rapporteur par la direction du Budget, il resterait 6 milliards d'euros à payer pour les CPER et ces paiements s'étaleraient jusqu'en 2009 inclus.

Au-delà de ce rôle informatif, l'élaboration de ce document permet au délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, qui en a la charge, de renforcer son rôle de coordination et d'obtenir plus facilement des autres ministères leurs prévisions de contributions aux contrats de projets Etat-Régions.

2. Les dépenses fiscales, une présentation perfectible

Les crédits de la politique d'aménagement du territoire comprennent également des dépenses fiscales, dont la DIACT n'a pas la maîtrise. 30 types de dépenses sont directement rattachés au programme « Aménagement du Territoire », ainsi que 4 autres y concourant mais sans que cela soit leur objet principal. Ces dépenses sont évaluées à **733 millions d'euros environ** ; trois de ces dépenses restent encore néanmoins non chiffrées. Le montant de 6 autres n'est pas indiqué en raison de leur faible montant (inférieur à 0,5 million d'euros), ce

qui soulève aussi la question d'un éventuel saupoudrage. Enfin, certaines dépenses ne comportent pas de montant car elles s'appliquent à des périodes antérieures à 2006 (exemple : exonération des plus-values professionnelles réalisées entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005) ou correspondent à des dispositifs en voie de suppression (exemple : exonération de TIPP pour les carburants utilisés par certains commerçants sédentaires effectuant des ventes ambulantes). Dans ce dernier exemple, c'est la non-reconduction d'une dérogation à une directive communautaire qui explique l'absence d'application du dispositif après 2006, son abrogation devant être formalisée dans la loi de finances rectificative pour 2007. Or, cette explication ne figure pas dans la présentation de cette dépense, qui n'indique même pas que cette dépense a vocation à disparaître.

Ce montant total des dépenses fiscales évalué à 733 millions d'euros est considérable car il représente **2 fois le montant des CP du programme et 2 fois ½ le montant prévu pour les AE**. Il est regrettable à cet égard que ne soit pas associé à ces dépenses un véritable dispositif de mesure de la performance. Un tel dispositif a été expérimenté l'an dernier pour le programme « Tourisme », par exemple, avec un indicateur mesurant l'effet multiplicateur des mesures fiscales en faveur des chèques-vacances sur les recettes fiscales induites. Un nouvel indicateur 2.2 a cependant été renseigné cette année dans le programme « aménagement du territoire » pour comparer les taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire à la moyenne nationale. Mais les dépenses fiscales qui correspondent le plus à son champ d'application, l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises se créant entre 1995 et 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire ou l'exonération de droits de mutation pour les acquisitions de fonds de commerce, ne sont chiffrées, ni pour 2007, ni pour 2008. Dans ces conditions, il serait sans doute souhaitable de scinder cet indicateur en 2, avec un sous-indicateur correspondant aux zones de revitalisation rurale (d'autres dispositifs existent spécifiquement pour ces zones : amortissement exceptionnel pour la construction ou l'extension de bâtiments industriels ou commerciaux, exonérations de taxe professionnelle pour certaines opérations) et l'autre au zonage des aides à finalité régionale. Enfin, son mode de calcul doit être reprécisé (s'agit-il d'un rapport ou d'une différence ?).

Par ailleurs, les rares commentaires fournis par le rapport annuel de performance de 2006 sur l'évolution de certaines dépenses (exonération des sociétés de développement régional par exemple) et les écarts constatés doivent être impérativement généralisés. Ce rapport devra également prendre en compte les dépenses fiscales sur impôts locaux prises en charge par l'Etat, qui n'y figuraient pas. Certaines, comme le crédit de taxe professionnelle « anti-délocalisation » dans les zones d'emploi en grande difficulté, peuvent avoir un impact considérable sur le budget de l'Etat (chiffrage estimé à 200 millions d'euros en 2008, soit plus des 2/3 des CP affectés au programme). Sachant que la loi a prévu une application de ce dispositif pendant une durée initiale de trois ans, il est indispensable que le Parlement puisse disposer d'une évaluation de l'efficacité de ce dispositif avant de se prononcer sur sa reconduction.

D'une manière générale, il semble essentiel à votre rapporteur que toute nouvelle dépense fiscale d'une ampleur significative soit dès l'origine assortie d'un dispositif de suivi et d'évaluation et d'un indicateur de performance adéquat. Il est également important que la DIACT puisse être consultée systématiquement sur la création de toute nouvelle dépense fiscale dans ce domaine, afin d'éviter une stratification de ces dépenses.

Enfin, près de la moitié en nombre et 40 % du volume total de ces dépenses sont des mesures spécifiques à la Corse, qui auraient davantage leur place au sein du programme « Interventions territoriales de l'Etat », qui abrite le programme exceptionnel d'investissements pour la Corse. Ces mesures sont en effet destinées à favoriser le rattrapage économique de la Corse et à compenser les handicaps insulaires et poursuivent donc un objectif similaire à celui du PEI.

B.— UN BUDGET QUI RESTE MARQUÉ PAR L'EXIGENCE DE RÉSORPTION DE LA DETTE DU FNADT

Les crédits du programme « Aménagement du Territoire », qui se décomposent en trois grandes catégories de dépense (prime à l'aménagement du territoire, Fonds national d'Aménagement et de développement du Territoire⁽¹⁾ (FNADT) et crédits de fonctionnement au sens large - y compris études et personnel - de la DIACT), s'élèvent à 287,52 millions d'euros en AE et à 377,52 millions d'euros en CP, soit une baisse respective de 9,4 % et de 5,7 % par rapport à 2007. La baisse des crédits de paiement est cependant à relativiser car un amendement du gouvernement est venu abonder à titre exceptionnel le FNADT de 100 millions d'euros supplémentaires au sein de ce programme lors du vote de la loi de finances pour 2007⁽²⁾, afin de résorber la dette exigible de ce fonds. Le montant des crédits de paiement doit également être comparé aux crédits consommés en 2006, qui ne s'élevaient pas à plus de 326 millions d'euros et comprenaient de surcroît des crédits rattachés par voie de fonds de concours. Il s'agit bien d'une hausse de 15,7 % par rapport à l'exécution 2006.

(1) Le FNADT résulte de la fusion de 6 fonds opérée par la loi du 4 février 1995 ; il comporte une section générale réservée au financement des grands projets décidés en CIACT et d'une section locale sous-divisée en une part contractualisée (volet territorial des CPER, conventions interrégionales de massif, programmes interrégionaux) et d'une part libre d'emploi.

(2) Le montant initial des crédits de paiement prévu pour l'ensemble du programme dans le projet de loi finances n'atteignait que 300 millions d'euros.

PROGRAMME « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

VENTILATION PAR ACTION

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (%)	Évolution à périmètre constant (%) (structure 2007)	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (%)	Évolution à périmètre constant (%) (structure 2007)
01- Attractivité	109,6	115,2 ⁽¹⁾	+ 5,1	+ 0,1	95	137,2 ⁽¹⁾	+ 44,4	+ 31,8
02- Développement solidaire et équilibré	152,9	148,4 ⁽²⁾	- 2,9	- 9,3	263,6	216,4 ⁽²⁾	- 17,9	- 20,6
03- Grands projets	37,9	- ⁽³⁾	-	-	24,9	- ⁽³⁾	-	-
04- Pilotage et études	16,9	23,9 ⁽⁴⁾	+ 41	+7,1	16,9	23,9 ⁽⁴⁾	+ 41	+ 7,1
Total	317,4	287,5	- 9,4	- 9,4	400,4	377,5	- 5,7	- 5,7

(1) y compris les crédits relatifs au projet Euromed (3 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP) et au littoral languedocien (2,5 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP)

(2) y compris les crédits consacrés à la rénovation du centre urbain de Saint-Etienne (0,5 million d'euros), à la restauration du site du Mont Saint-Michel (5,5 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP) et à la politique des massifs (14 millions d'euros environ) ; hors crédits d'assistance technique des programmes européens (5,8 millions d'euros).

(3) Les crédits de cette action ont été ventilés entre les actions 1 et 2 en 2008

(4) y compris les crédits d'assistance technique des programmes européens.

**ÉVOLUTION GLOBALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME
« AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »**

(en millions d'euros)

	2006 (crédits consommés)*		2007 (LFI)		2008 (LFI)		Evolution 2008/2006 (%)		Evolution 2008/2007 (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PAT	49,2	23	38	30,7	40	34	- 18,7	+ 47,8	+ 5,3	+ 10,7
FNADT	361,5	290,8	262,5	352,78	229,4	325,40	- 36,5	+ 11,9	- 12,6	- 7,8
<i>dont AFII</i>	7,745	7,745	7,8	7,8	7,8	7,8	+ 0,7	+ 0,7	0	0
Fonctionnement et études	13,5	12,6	16,9	16,9	18,12	18,12	+ 34,2	+ 43,8	+ 7,2	+ 7,2
Total	424,2	326,4	317,4	400,4	287,52	377,52	- 32,2	+ 15,7	- 9,4	- 5,7

* y compris fonds de concours.

Source : DIACT.

La baisse de 9 % des autorisations d'engagement apparaît logique quant à elle dans un contexte toujours marqué par la nécessité de réduire la dette du FNADT, issue des écarts accumulés dans le passé entre le niveau des AE et celui des CP destinés à couvrir ces engagements plusieurs années après. Cependant, une sacralisation de ces crédits en gestion semble s'imposer si l'on souhaite ne pas entraver le lancement des premières opérations des contrats de projets (l'enveloppe d'AE prévue ne correspond pas à 1/7^{ème} des engagements prévus sur la période 2007-2013 mais seulement à 1/10^{ème}).

L'abondement intervenu en gestion 2006 de 24 millions de CP (décret d'avance du 1^{er} août) et surtout celui de 100 millions d'euros supplémentaires en LFI 2007, confortés par un dégel de la réserve de précaution dès mai 2006 et une quasi-absence de régulation budgétaire en 2007, ont permis de contenir cette dette du FNADT et de reprendre l'engagement de nouvelles opérations, suspendues à la fin de l'été 2006 dans certaines régions à la suite d'un avis négatif des contrôleurs financiers. Cet effort n'a cependant pas permis de réduire le niveau de cette dette en 2007, puisque celle-ci devrait atteindre, selon les dernières prévisions de la DIACT transmises fin octobre, un montant de 120 millions d'euros au total, contre 123 millions d'euros fin 2006 et 120 millions d'euros en 2005. **A ce titre, il semble important à votre rapporteur que le niveau de cette dette exigible (à la fin de l'année n-1 et prévisions pour la fin de l'année n) figure dans la rubrique « suivi des CP associés à la consommation des AE » du projet annuel de performance, compte tenu de l'enjeu qu'elle représente pour ce programme.** Cette rubrique ne comporte actuellement qu'un rappel des encours d'AE et des CP demandés pour 2008 et a été enrichie cette année par un échéancier sur trois ans des besoins de CP, qui permet de disposer d'une première vision pluriannuelle du programme.

La ventilation de cette dette entre les différentes régions (hors BOP central) est précisée dans le tableau ci-dessous :

CONSOMMATION 2007 DES BOP - Programme Aménagement du territoire

BOP	Engagements en cours au 31/12/2006	Engagements au 30/06/2007	Paiements 2007 au 30/06/2007	Engagements en cours au 30/06/2007	Engagements en cours au 31/12/2006	dette exigible estimée au 31/12/2007
ALSACE	11 353 765	1 142 234	2 455 127	10 040 872	281 133	362 847
AQUITAINE	23 091 178	1 966 180	5 372 773	19 684 585	4 681 506	3 370 349
AUVERGNE	40 400 212	149 386	5 943 191	34 606 407	5 000 000	3 175 402
BASSE-NORMANDIE	33 987 498	352 127	4 281 688	30 057 937	2 047 000	2 895 848
BOURGOGNE	34 053 867	2 479 026	3 122 464	33 410 429	1 415 560	460 000
BRETAGNE	26 482 734	725 705	9 233 109	17 975 329	9 341 646	8 472 443
CENTRE	18 884 275	447 200	6 414 774	12 916 700	2 196 000	4 329 726
CHAMPAGNE-ARDENNE	16 585 544	1 437 607	3 712 995	14 310 155	5 700 000	870 000
CORSE	2 799 871	0	2 116 321	683 550	708 306	971 783
FRANCHE-COMTE	54 694 672	1 026 692	16 972 173	38 749 191	8 500 000	18 146 635
HAUTE-NORMANDIE	14 475 142	417 798	4 077 867	10 815 074	2 424 953	3 930 550
ILE-DE-FRANCE	10 744 969	737 704	2 142 783	9 339 889	1 283 994	804 109
LANGUEDOC-ROUSSILLON	30 429 498	920 452	8 241 100	23 108 850	6 818 952	4 960 000
LIMOUSIN	30 905 719	3 156 078	11 306 332	22 755 465	11 042 907	9 156 459
LORRAINE	63 035 364	61 680	10 388 373	52 708 671	10 000 000	7 712 139
MIDI-PYRENEES	51 663 086	473 824	11 272 154	40 864 756	10 820 383	9 776 160
NORD-PAS-DE-CALAIS	92 792 570	3 145 593	29 351 059	66 587 104	20 520 000	13 597 866
PAYS DE LA LOIRE	17 984 432	1 883 957	4 624 358	15 244 031	2 100 000	2 316 090
PICARDIE	8 270 851	1 028 265	2 652 234	6 646 883	1 750 000	1 800 000
POITOU-CHARENTES	20 373 970	1 799 559	6 988 291	15 185 238	6 650 802	1 372 411
PACA	43 786 505	290 296	3 218 587	40 858 214	5 072 001	15 718 306
RHONE-ALPES	35 203 985	499 584	12 000 921	23 702 648	4 300 000	894 023
TOTAL BOP locaux	681 999 706	24 140 947	165 888 675	540 251 978	122 655 142	115 093 146

UO DOM	GUADELOUPE	404 961	0	88 729	316 232	7 049	0
	GUYANE	443 415	143 111	154 881	431 646	0	0
	MARTINIQUE	821 294	64 398	8 812	876 880	33 689	117 362
	REUNION	3 183 683	406 678	403 849	3 186 512	216 000	269 000
	TOTAL UO DOM	4 853 353	614 187	656 270	4 811 270	256 738	386 362

Source : DIACT.

On assiste donc à une stabilisation de la dette du FNADT plus qu'à sa réduction. Le niveau des CP devra donc impérativement s'amplifier les prochaines années, d'autant plus que les tensions sur les crédits de paiement vont s'accroître en raison de la nécessité de procéder aux paiements des opérations de la précédente génération des CPER 2000-2006 mais aussi du raccourcissement en montant et en calendrier des écarts entre besoins d'AE et besoins effectifs en CP, généré par les nouvelles règles de la LOLF (fin des AP « dormantes » ; limitation très forte des reports conduisant à la programmation de dossiers suffisamment mûrs, et donc à une accélération de la réalisation des projets se traduisant par des factures à payer à plus brève échéance). Cet effort de remise à niveau est indispensable, si l'on ne veut pas mettre en difficulté collectivités et porteurs de projets. Il en va aussi de la crédibilité de la parole de l'Etat.

Enfin, l'encours des autorisations d'engagement reste important, malgré une évolution positive qui semble s'engager. Il y a certes toujours un décalage naturel entre AE et CP pour des opérations pluriannuelles et l'existence d'un encours d'AE à couvrir est normale. Mais un montant important de cet encours est générateur de dettes pour l'avenir. Ce montant s'élevait à 957,5 millions d'euros au 31 décembre 2006 pour l'ensemble du programme (y compris PAT et crédits de fonctionnement de la DIACT). Il ne devrait plus d'elever qu'à 784,26 millions d'euros fin 2008, compte tenu des crédits demandés dans le présent projet de loi de finances.

C.— UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES, MALGRÉ DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

1. Une architecture simplifiée du programme

La structure du programme « Aménagement de Territoire » a été simplifiée à la suite des recommandations du CIAP : compte tenu de la modestie des crédits du programme, il n'a pas été jugé nécessaire de maintenir l'action 3 consacrée aux « grands projets interministériels d'aménagement du territoire ». Le choix a donc été fait de recentrer, en dehors des crédits de soutien, l'articulation du programme entre les deux principaux axes de la politique d'aménagement du territoire, l'un plus économique relatif à l'attractivité et la compétitivité des territoires, l'autre visant à un développement équilibré et solidaire des territoires. Les crédits de l'action 3 ont été ventilés entre les deux premières actions de la façon suivante :

— les crédits du programme Euroméditerranée (Marseille), estimés à 3 millions d'euros en AE et à 5 millions d'euros en CP, ont été basculés vers l'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires ». Cependant, la DIACT n'a pas souhaité suivre les recommandations du CIAP visant à rattacher également à cette action les crédits de l'autre opération de rénovation d'un centre ville, le programme de redynamisation du centre urbain de Saint-Etienne. Elle a

jugé en effet que ce projet relevait davantage d'une logique de cohésion sociale et territoriale. Sont également rattachés à l'action 1 les crédits du plan d'aménagement du littoral languedocien, estimés à 2,5 millions d'euros en AE et à 7 millions en CP, en raison de son caractère structurant pour l'économie touristique ;

– sont rattachés à l'action 2 « développement solidaire et équilibré des territoires » : les crédits du programme de restauration du caractère maritime du Mont Saint-Michel (environ 7 millions d'euros), de l'opération « Saint-Etienne » qui ne démarre que cette année (0,5 million d'euros en AE comme en CP), les crédits des programmes consacrés aux sillons fluviaux et la politique des massifs (14 millions d'AE prévus en 2008).

Votre rapporteur regrette cependant que cette simplification et cette réduction du nombre d'actions, qui rendent délicate toute comparaison à périmètre constant, ne se soient pas accompagnées d'une justification au premier euro beaucoup plus précise des actions 1 et 2, permettant de ne pas perdre cette lisibilité sur les grands projets interministériels. Or, force est de constater que ces projets sont tout juste mentionnés dans le projet annuel de performance, sans aucune référence à l'évolution de leurs crédits ni même à la dotation prévue en 2008. C'est d'autant plus vrai pour la **politique des massifs**, qui constitue pourtant un enjeu essentiel en termes d'aménagement du territoire et qui est actuellement pénalisée par un manque d'identification de ses crédits au sein du FNADT.

Une rationalisation de la structure du programme a également été opérée avec le rattachement des crédits de l'assistance technique des programmes européens (5,8 millions d'euros) à l'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude ».

Le volet de mesure de la performance a lui aussi fait l'objet d'une nouvelle rationalisation. Conformément aux recommandations du CIAP, le nombre d'objectifs a été réduit de 4 à 3, avec la suppression de l'objectif lié à la promotion du développement durable dans le cadre du volet territorial des CPER et des fonds structurels et de l'indicateur associé (pourcentage de conventions territoriales respectant leurs objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre). Le nombre d'objectifs est donc mis en cohérence avec celui des actions, même s'ils ne se recoupent pas totalement (l'objectif 2 « accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale » est transversal puisqu'il concerne à la fois les contrats de site financés dans l'action 1 pour les bassins en reconversion et tout le périmètre de l'action 2).

Le nombre d'indicateurs est stable (10) mais plusieurs indicateurs ont été remplacés. Ont notamment été mis en place un indicateur sur le nombre d'emplois créés et maintenus dans les pôles d'excellence rurale ainsi qu'un indicateur mesurant le taux de suivi dans le logiciel Presage des crédits d'Etat engagés au titre des contrats de projets.

2. L'action « Attractivité économique et compétitivité des territoires »

Cette action, qui reflète la volonté d'intégrer depuis 2005 une nouvelle dimension plus économique à la politique d'aménagement du territoire, est dotée de 115,2 millions d'euros en AE et de 137,2 millions d'euros de CP. Si l'on enlève les crédits des programmes Euromed et "Littoral languedocien", il s'agit d'une hausse notable de 32 % des CP par rapport à 2007, tandis que la capacité d'engager des opérations nouvelles est reconduite à son niveau de l'an dernier, en dépit des fortes contraintes budgétaires pesant sur ce programme.

Cette action, qui vise aussi bien à soutenir les territoires les plus performants que ceux qui sont en pleine reconversion, regroupe toutes les activités de la DIACT à caractère économique destinées à renforcer les atouts des territoires dans la compétition internationale: pôles de compétitivité, accompagnement des mutations économiques, soutien à l'AFII et aux agences de développement économique, projets à caractère économique des contrats de projets, aides aux entreprises dans certaines zones géographiques (prime à l'aménagement du territoire).

a) La dynamique partenariale des pôles de compétitivité, à l'aube d'une première évaluation

S'inspirant du concept de "cluster" (grappe d'entreprises) et des propositions de Christian Blanc dans son rapport intitulé "Pour un écosystème de la croissance", la politique des pôles de compétitivité inaugurée lors du CIADT du 14 septembre 2004 s'appuie sur la mobilisation au sein d'un espace géographique limité d'entreprises, d'unités de recherche et d'établissements d'enseignement supérieur autour d'un projet commun au caractère innovant et disposant d'une taille critique. L'appel à projets pour la création de ces pôles en 2005 avait suscité une mobilisation exceptionnelle des acteurs économiques et académiques, qui s'était traduite par le dépôt de 105 projets. Compte tenu de la qualité de ces dossiers et de la nécessité de ne pas briser cet élan inédit, la décision avait été prise de labelliser 67 pôles de compétitivité, en doublant le financement prévu sur trois ans (1,5 milliard d'euros contre 750 millions). Compte tenu de deux fusions de pôles et de quelques nouvelles labellisations intervenues en mars 2006⁽¹⁾ et juillet 2007⁽²⁾, le nombre de pôles de compétitivité s'élève désormais à 71, dont 7 pôles mondiaux, 10 à vocation mondiale et 54 pôles nationaux.

Par souci d'une meilleure coordination et de la nécessité de retenir des projets dotés d'une taille critique, 3 autres projets ("Santé tropicale", "Logiciels libres", "Technologies éco-efficientes en milieu insulaire tropical à risques") ont été adossés par le CIACT à des pôles existants. Le processus de labellisation est

(1) *Création du pôle "Orphème" consacré aux pathologies émergentes et maladies rares.*

(2) *Création des pôles "Finance Innovation" et "ASTech" en Ile-de-France, "Agrimip innovation" en Midi-Pyrénées, "Elastopôle" (industries du caoutchouc) dans les régions Centre/Auvergne/Ile-de-France/Pays-de-la-Loire et "Pégase" en Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

désormais suspendu, dans l'attente des résultats de l'évaluation annoncée par le président de la République le 23 juin 2007, qui devrait avoir lieu entre le dernier trimestre 2007 et le premier semestre 2008 et sera confiée à un prestataire privé. Cette évaluation comportera deux volets : une analyse de l'efficacité du dispositif de soutien public aux pôles de compétitivité et un examen de l'activité et des projets de chaque pôle de compétitivité. Elle devrait permettre de répondre à plusieurs questions : l'alchimie entre les acteurs économiques et académiques s'est-elle produite ? Cette collaboration est-elle pérenne ? L'implication des PME dans ce dispositif destiné à favoriser leur accès à la R&D est-elle optimale ? Enfin, y-a-t-il eu un certain saupoudrage des moyens et faut-il resserrer ce dispositif autour d'un nombre de pôles plus restreint ?

D'ores et déjà, les quatre appels à projets de 2006 et 2007 et la première sélection de 2005 ont permis de soutenir à hauteur de 485 millions d'euros (sur une dotation totale du fonds unique interministériel (FUI) évaluée à 708 millions d'euros sur trois ans⁽¹⁾; 251,3 millions d'euros en AE et 149 millions d'euros en CP sont prévus en 2008 dans le programme "Recherche industrielle" qui abrite le fonds interministériel) **332 projets représentant un montant de dépenses de R&D de près de 3 milliards d'euros et une implication de 9000 chercheurs**. Au financement de ces projets par le fonds interministériel, s'ajoutent les contributions des agences (Oseo, Agence Nationale de la Recherche (ANR) et Agence pour l'Innovation Industrielle (AII)) et des collectivités locales, dont le détail est indiqué dans le tableau ci-dessous. L'effet levier est donc indéniable et l'enveloppe prévue de 1,4 milliard d'euros pour les projets R&D sur 3 ans devrait être versée d'ici fin 2008.

FINANCEMENT DES PROJETS R&D

				ANR		OSEO		AII		
	Projets	FUI	Collect. locales	Projets	€	Projets	€	Projets	€	Total
2005	19	60 M€	-	330	205 M€	NC	32 M€	-	-	297 M€
2006	143	189 M€	104 M€	242	175 M€	578	84 M€	6	180 M€	732 M€
mi-2007	170	236 M€	123 M€	NC	NC	NC	NC	NC	NC	359 M€
Total	332	485 M€	227 M€	582	380 M€	578	116 M€	6	180 M€	1 388 M€

Source : DIACT.

Le taux d'admission des projets de R&D n'était que de 38 % en 2006 (indicateur 1.3 du projet annuel de performances) mais devrait atteindre 50 % cette année, grâce au travail d'animation réalisé par la DIACT et la direction générale des entreprises. 64 pôles ont vu au moins un de leurs projets retenu et financé, ce

(1) Dont une majoration de 120 millions d'euros à la suite de la suppression du dispositif d'exonération de cotisations sociales.

qui montre leur caractère opérationnel. Un dernier appel à projets a été lancé en septembre dernier.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts et Consignations est intervenue à hauteur de 42,9 millions d'euros en 2006 par des prêts immobiliers, le financement en fonds en capital risque et le développement des réseaux numériques. Les pôles bénéficient aussi d'exonérations fiscales, pour un montant évalué à 160 millions d'euros sur trois ans. Le financement de l'animation des pôles est également assuré à hauteur de 12 millions par an répartis entre les ministères chargés de l'économie, de la défense, de l'agriculture, de la DIACT et de l'ANR. Un financement de l'État est enfin prévu pour des projets structurants (plateformes technologiques, pépinières d'entreprises...), hors R&D, à hauteur de 90 millions d'euros.

La contribution de la DIACT, et donc du programme "Aménagement du Territoire", se décompose en plusieurs catégories de dépenses : une PAT "fléchée" à hauteur de 15 millions d'euros par an, des crédits d'animation (dont une partie financera l'évaluation des pôles en 2008) à hauteur de 3 millions d'euros par an, un transfert de crédits du FNADT au fonds interministériel unique pour le financement des projets de R&D à hauteur de 5 millions par an, et un soutien aux investissements connexes (dont une partie des crédits a été redéployée en 2007 pour apporter un financement complémentaire pour les projets de R&D liés au développement durable). Le montant total de ces crédits s'élève en 2008 à 25 millions d'euros en AE et à 10,5 millions d'euros en CP.

CONTRIBUTION DU PROGRAMME 112 AUX PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

(en millions d'euros)

	2006		2007*		2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Animation	3,5	3,5	2,7	2,5	3	3
Aides aux projets collectifs	-	-	5	0	7	2
PAT	15	1,5	15	2,5	15	5,5

* en 2007 5 M€ d'AE et de CP ont été transférés en base LFI 2007 au FUI

Source : DIACT.

Votre rapporteur regrette à ce titre que contrairement aux pôles d'excellence rurale, cette politique ne fasse l'objet, malgré l'importance de ses enjeux et le travail d'animation réalisé par la DIACT au sein du groupe de travail interministériel, que d'une justification au premier euro très partielle et parfois confuse dans le projet annuel de performance et le rapport annuel de performance du programme.

b) Un recentrage de l'AFII, plus conforme à sa double tutelle

L'agence française pour les investissements internationaux (AFII), unique opérateur du programme "Aménagement du territoire", est issue de la fusion en 2001 de trois types de structures : l'association "Invest in France Network", la délégation aux investissements internationaux de Bercy et les bureaux de la DATAR (devenue DIACT) à l'étranger. De ce fait, cette structure destinée à être l'interlocuteur unique des investisseurs étrangers a été placée sous une double tutelle : celle du ministère chargé de l'économie et celle du ministère chargé de l'aménagement du territoire. Cette double tutelle, qui se traduit par une répartition de la subvention versée à cet organisme entre le programme "Aménagement du territoire" (7,8 millions d'euros en 2007 et 2008) et le programme "Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique" (15 millions d'euros en 2008, soit une hausse de 2,8 millions d'euros par rapport à 2007 liée notamment à la budgétisation des 7 dernières mises à disposition), est indispensable, si l'on souhaite une allocation optimale des investissements sur le territoire français, qui permette notamment de revitaliser les territoires confrontés à des mutations économiques.

L'action de l'AFII a opéré depuis l'an dernier un net recentrage de son action en faveur de sa mission première, la prospection des investissements à l'étranger, avec une sensibilité plus affirmée à la localisation de ces investissements sur le sol français. Ce recentrage tout à fait pertinent obéit aux nouvelles orientations du contrat d'objectif et de moyens 2006-2008 modifié par avenant en avril 2007 et de la lettre de mission de son nouveau président, M. Philippe Favre, datée du 22 novembre 2006.

L'AFII s'est notamment fixé pour objectif de tripler le nombre de rendez-vous (passage de 1800 à 6500 RDV d'ici 2008) avec les entreprises étrangères à effectifs quasiment égaux, grâce à une amélioration de son organisation et de ses méthodes de travail et de meilleures synergies avec les missions économiques et les agences régionales de développement économiques. En effet, un bon taux de couverture (qu'il s'agisse du ratio nombre de projets traités par l'AFII/ nombre de projets aboutis d'investissement étranger en France ou de sa variante utilisée comme indicateur 1.4 du programme) n'est pas significatif en soi : peu importe en effet de savoir si ces projets ont fait l'objet d'un accompagnement par l'AFII s'il s'agit de projets pour lesquels une implantation en France était prévisible ; de plus ce type d'indicateur n'incite pas en lui-même à favoriser la hausse du nombre de projets d'investissements effectifs dans l'absolu mais à se focaliser sur les projets les plus mûrs. L'AFII cherche désormais à toucher des entreprises qui ne s'orienteraient pas spontanément vers une implantation en France : le taux de transformation en projets aboutis va donc décroître mais le nombre de projets d'investissement devrait augmenter dans l'absolu.

Cet objectif va être atteint grâce un redéploiement de ses moyens : une plus grande collaboration avec les missions économiques va permettre aux bureaux de l'AFII de se recentrer sur leur activité commerciale, aux dépens des

tâches administratives, et de doubler leur force de prospection (80 chargés d'affaires, au lieu de 42, à effectifs constants) ; les visites aux entreprises étrangères en France sont désormais faites par des chargés d'affaires de Paris en liaison avec les agences de développement économique. **Le nombre de RDV pris avec les entreprises étrangères a déjà nettement progressé, pour atteindre 4500 RDV en septembre 2007 et 654 projets ont été identifiés**, ce nombre dépassant celui de l'an dernier en année pleine. Par ailleurs, en réponse aux interrogations de votre rapporteur dans son avis sur le PLF 2006, une meilleure articulation entre les bureaux de l'AFII et la présence des agences régionales de développement économique à l'étranger a été mise en œuvre : la plupart des agences réduisent leur représentation propre et la remplacent par un contrat avec l'AFII et les chargés de mission des régions peuvent ainsi renforcer l'activité de prospection du bureau de l'AFII dans les secteurs jugés prioritaires pour ces régions.

Par ailleurs, la mise en place d'un dispositif de diffusion territoriale des projets à travers le comité d'orientation et de suivi des projets étrangers (COSPE) favorise désormais une meilleure localisation des investissements sur le sol français. Chaque région a connaissance des fiches projets lors de leur examen en COSPE et peut ensuite concourir. Le bureau de l'AFII du pays concerné adresse ensuite à l'entreprise un dossier constitué des propositions des différentes régions, sans hiérarchisation, et d'une présentation générale de notre pays. Ce dispositif repose cependant principalement sur les agences régionales de développement économique, dont la réactivité est assez variable. **Pour votre rapporteur, il importe également d'associer de façon plus systématique et concomitante les agences départementales ou les agglomérations**, même si l'AFII propose désormais une offre de formation en direction des agences régionales.

Une attention particulière est en outre portée à certains territoires ou secteurs, conformément aux priorités gouvernementales : un objectif de 800 rendez-vous par an a été fixé dans les secteurs des pôles de compétitivité, ainsi que l'identification d'une trentaine de sites ou d'entreprises à reprendre dans des bassins en difficulté qui sont proposés aux investisseurs étrangers connus. La tutelle de l'AFII est d'ailleurs désormais assurée au sein de la DIACT par la direction « Mutations économiques », conformément aux recommandations faites par votre rapporteur, et l'AFII participe aux travaux de la cellule « Mutéco » animée par la DIACT et Bercy, qui permettent d'avoir des signaux très en amont des difficultés d'un secteur. **L'indicateur retenu dans le projet « annuel de performance » du programme, qui a été fixé avant la lettre de mission du nouveau président, n'est cependant pas en mesure de refléter cette nouvelle orientation**. Il doit impérativement être remanié pour en tenir compte, d'autant plus que certains indicateurs utilisés en interne permettent d'avoir une appréciation sur le travail d'orientation effectué par l'AFII, ainsi que sur la valeur ajoutée de son intervention (distinction entre simple accompagnement et facteur déclenchant du choix d'implantation en France et selon la volatilité du projet).

Par ailleurs, l'AFII assure aussi en interne les suites de la campagne de communication « Image de la France », qui s'est terminée fin 2006 et avait été confiée à un cabinet privé : l'achat d'espaces publicitaires est remplacé par des participations des membres de l'AFII à des séminaires, ce qui génère des économies et contribue à une meilleure présence au sein des milieux économiques du pays.

L'AFII assume enfin un rôle de conseil au gouvernement sur les mesures à mettre en place pour améliorer l'attractivité de la France et son président a signalé à votre rapporteur lors de son audition les difficultés posées par l'absence d'application des dispositions législatives créant une « carte compétences et talents » pour les personnels expatriés. L'autre obstacle principal invoqué par les entreprises pour leur implantation en France est la rigidité de notre droit du travail (par exemple, la lourdeur de la procédure de consultation des représentants du personnel en cas de réorganisation de l'entreprise dissuade certaines de procéder à des extensions de leurs sites français).

c) L'accompagnement des mutations économiques

La mission d'accompagnement territorial des mutations économiques, particulièrement pertinente dans un contexte marqué par la mondialisation économique et les délocalisations d'entreprises, s'est considérablement renforcée depuis la fusion de la DATAR et de la Mission interministérielle pour les mutations économiques (MIME) qui a donné naissance à la DIACT fin 2005. Là où l'action de la DATAR se limitait à l'animation des contrats de site mis en place depuis 2003 dans certains bassins victimes de sinistres économiques majeurs, c'est un pôle dédié qui a été mis en place au sein de la DIACT pour animer une véritable veille territoriale interministérielle : animation du réseau en charge des mutations économiques dans les services de l'État, création d'un réseau informel des sous-préfets concernés par ces questions, réunions interministérielles hebdomadaires sur l'avenir d'entreprises, de secteurs ou de bassins d'emplois, création en 2007 d'un système interministériel d'information sur les mutations économiques et d'un guide méthodologique. Une partie « développement économique » (tutelle de l'AFII, relations avec les agences régionales de développement, secrétariat du CIALA attribuant les primes à l'aménagement du territoire) a été adjointe à ce pôle cette année, afin d'assurer la cohérence de l'action territoriale de l'État en matière d'aides aux entreprises. Un effort particulier sera fait en 2008 pour développer les capacités d'anticipation territoriale ou sectorielle, grâce à la mise en place d'observatoires régionaux (7 seulement ont été créés) et à une collaboration renforcée avec le PIPAME.

Le pôle « Mutations économiques » aura également la charge d'établir le bilan des 7 contrats de site et territoriaux achevés en 2007. Deux contrats de site (Angers et Romorantin) ont déjà été clôturés avec un bilan très positif. Au total, 33 contrats ont été signés, dont 15 contrats de site pour les sinistres de plus grande ampleur, 17 contrats territoriaux et 1 contrat sous forme de GIP. Le rapport établi en 2006 par la mission effectuée par l'inspection générale des finances, le contrôle

général économique et financier et les inspections générales de l'administration et des affaires sociales a mis en évidence la pertinence de la méthode (gestion partenariale de projet appliquée à un territoire), ainsi que la nécessité de mieux distinguer les contrats de site, qui ont seuls vocation à être validés en CIACT et doivent être réservés aux sinistres les plus graves, des contrats territoriaux, et de mieux articuler ces contrats avec les obligations de revitalisation du territoire à la charge des entreprises (article L. 321-17 du code du travail). L'indicateur mis en place dans le projet annuel de performances et encore non renseigné permettra un suivi de la réalisation des objectifs de création et de sauvegarde d'emplois pour les contrats de site et territoriaux les plus récents.

Fin mars 2007, le total des financements prévus dans les contrats⁽¹⁾ atteignait 1777 millions d'euros, dont 518 financés par l'Etat (le FNADT contribuant à lui seul à hauteur de 108,6 millions d'euros). 18 millions de FNADT sont prévus en 2008, contre 22 l'an dernier.

d) Des moyens renforcés pour une prime à l'aménagement du territoire plus ciblée

Subvention d'investissement accordée aux entreprises pour leurs projets créateurs d'emplois situés dans certaines zones géographiques fragiles, la prime à l'aménagement du territoire (PAT) a vu son régime juridique considérablement modifié en 2007, à la suite de l'adoption au niveau communautaire des nouvelles lignes directrices relatives aux aides à finalité régionale (AFR) pour la période 2007-2013. Alors que la proposition initiale de la Commission européenne conduisait à supprimer toute possibilité d'attribuer des aides aux grandes entreprises en France métropolitaine, le gouvernement a finalement obtenu le maintien d'un zonage au titre de l'article 87.3.c du Traité de Rome. La population éligible a cependant été réduite de moitié par rapport à la période précédente, passant de 34 % à 15,5 %. Le principe d'un régime transitoire pour les anciennes zones éligibles a cependant été accepté. Au total, le nouveau zonage, plus filaire et moins « patatoïde » que le précédent, couvre des zones permanentes à hauteur de 9,3 millions d'habitants et des zones transitoires, qui sortiront du zonage en 2009, à hauteur de 4,1 millions d'habitants. Le choix a également été fait par le gouvernement de conserver une réserve nationale de population égale à 250 000 habitants pour faire face aux sinistres économiques de grande ampleur. Chaque État-membre aura également la possibilité de modifier la liste des régions sélectionnées en 2010, dans la limite de 50 % de la couverture totale.

En dépit de ce rétrécissement notable du zonage des AFR, le choix a été fait de reconduire la PAT⁽²⁾, compte tenu de son bilan positif mis en avant par l'étude du cabinet Katalyse en 2005, notamment en termes d'emploi : cette aide a permis la création de près de 120 000 emplois entre 1996 et 2004, dont la moitié ne se serait pas réalisée sans son intervention ; l'indicateur mis en place dans le

(1) Prévus pour une durée de trois ans, à l'exception du contrat des Ardennes, qui se doit se dérouler sur 7 ans.

(2) Le nouveau dispositif (prime « Industrie et Services » et « Recherche, développement et innovation ») est régi par trois décrets des 7 mai 2007, 11 mai 2007, 15 juin 2007 et un arrêté du 14 mai 2007.

projet annuel de performance souligne aussi la bonne concrétisation des créations d'emplois annoncées par les entreprises (taux de 87,30 % pour une cible de 85 %). Ses moyens sont même renforcés en 2008, passant de 38 à 40 millions d'euros en AE (+5 %) et de 30,7 à 34 millions d'euros en CP (+11 %), afin de soutenir notamment pour la dernière année les projets situés dans les zones anciennement éligibles mais également pour permettre de façon inédite l'attribution d'une prime « Recherche, développement et innovation » sur l'ensemble du territoire, en cohérence avec la politique des pôles de compétitivité. Enfin, il faut souligner que la reprise économique a généré le dépôt d'un nombre particulièrement important de dossiers en 2006 et 2007, qui a nécessité un recours à la fongibilité des crédits en 2006 (redéploiement de 5,7 millions d'euros de CP), et que ce contexte risque de perdurer.

Néanmoins, ces montants renforcés ne doivent pas masquer le changement de nature de la PAT, qui est devenue une aide plus ciblée et plus sélective. Tous les dossiers intéressants ne pourront être primés.

BILAN DE LA PAT DE 2003 A 2007⁽¹⁾

Année	2003	2004	2005	2006	Mi-2007
Nbre dossiers	154	125	94	148	56
Dossiers primés	123	94	70	97	25
PAT engagée (euros)	69,5 M	53,1 M	32,8 M	49,6 M	29,9 M
Taux de refus	20 %	25 %	26 %	34 %	55 %
Emplois aidés	11 067	9 107	6 758	11 164	7 150

La PAT est donc ciblée sur les dossiers pour lesquels l'effet de levier sera le plus important : appui aux projets d'intérêt majeur, en particulier les investissements internationalement mobiles ; l'encouragement du développement des zones en crise ; soutien aux PMI à des étapes clef de leur développement et aux projets de R&D.

3. L'action « Développement solidaire et équilibré des territoires »

Cette action, dotée de 148,4 millions d'euros en AE et 216,4 millions d'euros en AE, reste la première action du programme en poids budgétaire (51,6 % des AE et 57 % des CP). Elle finance notamment les pôles d'excellence rurale (PER), le volet territorial des contrats de plan (prolongé d'un an l'an dernier) et des nouveaux contrats de projets (le FNADT contribuera à hauteur de 55 % pour la part de l'État estimée à 1 milliard d'euros sur 7 ans) ainsi que les actions engagées en matière d'accès aux services publics (financement de la labellisation

(1) Pour 2007, ne sont comptabilisés que les dossiers passés en CIALA en mai et juin ; 25 autres dossiers déjà déposés à la mi-août devaient passer en CIALA en septembre 2007.

des relais services publics) et depuis 2008 certains grands projets interministériels (Mont Saint-Michel, redynamisation du centre urbain de Saint-Etienne) et la politique de la montagne (conventions interrégionales de massif, dont la nouvelle génération représente un montant de 201 millions d'euros sur 7 ans pour l'État, dont 125,5 millions au titre du FNADT). Votre rapporteur souhaite apporter un éclairage particulier sur deux de ces politiques : les PER et la résorption de la fracture numérique.

a) Les pôles d'excellence rurale, l'innovation au service des campagnes

Inspirée par la dynamique des pôles de compétitivité dans le domaine industriel, la labellisation des pôles d'excellence rurale tend à valoriser les atouts propres aux territoires ruraux. Elle est de ce fait réservée aux projets créateurs d'emploi situés soit en zone de revitalisation rurale soit en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants et s'adresse à des projets d'une taille significative (au moins 300 000 euros d'investissements). Ces projets doivent prendre la forme d'un partenariat public-privé : ils doivent être déposés par une structure intercommunale et réunir impérativement des maîtres d'ouvrages publics et privés. La sélection est effectuée sur la base des perspectives économiques du projet, de son caractère innovant (du point de vue technologique ou organisationnel) et de son inscription dans une logique de développement durable. Les projets retenus seront aidés, au maximum, à hauteur de 33 % par l'État (50 % dans les ZRR), dans la limite d'un plafond d'1 million d'euros.

Cet appel à projets a été couronné de succès : 750 dossiers ont été déposés et 379 ont été retenus au cours de deux vagues de labellisation, ce qui a conduit à majorer l'enveloppe financière prévue. Les PER labellisés, qui se répartissent entre 4 grandes thématiques (mise en valeur des patrimoines naturels et culturels et organisation du tourisme 41 %, valorisation des bio-ressources 21 %, services et accueil des nouvelles populations 14 %, technologies 16 %), correspondent à plus d'1,2 milliard d'euros d'investissement et sont susceptibles de contribuer à la création et au maintien de 35 000 emplois dont 13 000 directs (soit 34 en moyenne par pôle). Le suivi des emplois directs sera assuré par un nouvel indicateur créé dans le projet annuel de performances à partir des déclarations faites dans les demandes de subvention, la prévision pour 2008 ayant été fixée à 1500. Une majorité des PER est désormais opérationnelle : 94 % des conventions cadres ont été signées pour les projets labellisés au cours de la première vague, 66 % pour la seconde vague de projets retenus fin 2006. Conformément à la circulaire du 9 août 2007, l'absence de signature de cette convention et/ou le non engagement d'au moins une opération dans un délai d'un an peut justifier un éventuel retrait de crédit ou de label.

L'enveloppe budgétaire pluriannuelle consacrée aux PER s'élève à 235 millions d'euros. La comparaison de cette somme aux investissements prévus révèle donc un effet de levier important, de l'ordre de 1 à 5. Le premier contributeur est le FNADT à hauteur de 117 millions d'euros, suivi par le

ministère de l'intérieur (à travers la dotation de développement rural et la dotation globale d'équipement) à hauteur de 31 millions d'euros. Dix autres ministères participent aux PER et des crédits provenant de l'ADEME, du CNDS, de plusieurs fonds (notamment dans le domaine du cheval) ainsi que des fonds européens (Leader +, FEADER) sont comptabilisés dans l'enveloppe globale.

Afin de financer la mise en œuvre du dispositif, un fonds ministériel mutualisé a été créé au sein du programme "Aménagement du Territoire" pour recueillir les contributions des autres ministères. Un tableau détaillant les crédits des programmes contributeurs en 2007 et 2008 figure dans le nouveau document de politique transversale (page 69). Ce fonds n'exclut pas cependant l'existence d'un circuit parallèle de financement car il n'a vocation qu'à gérer 175,5 millions d'euros sur les 235 prévus.

Ce fonds est désormais géré par le CNASEA, qui intervient comme organisme payeur. Ce nouveau mode de gestion mis en place cette année a été critiqué dans son audit par le CIAP, qui a déploré une recentralisation de crédits qui trouvaient naturellement leur place dans les BOP régionaux et pour qui un réversement aux BOP régionaux s'impose. Le CIAP a également souligné dans son rapport qu'il résultait de cette pratique une réduction de la marge de manœuvre budgétaire (et donc une limitation de la faculté de faire jouer la fongibilité des crédits dans un sens ou dans un autre) dans la mesure où la part des crédits concernant les PER est isolée du reste et gérée par un prestataire extérieur. La DIACT a fait valoir le rôle d'unité de caisse joué par le CNASEA et l'intérêt de confier à un opérateur un suivi consolidé des crédits de différents ministères et organismes. **Pour votre rapporteur, il est indispensable que cette pratique ne conduise pas les préfectures, qui demeurent les principaux interlocuteurs des porteurs de projets et qui continuent à gérer les CP nécessaires pour couvrir les engagements effectués en 2006, à perdre toute visibilité sur l'avancement financier de chaque pôle, le niveau des CP disponibles et la liquidation des subventions.** La convention signée entre la DIACT et le CNASEA ne prévoit que la fourniture d'un état semestriel d'avancement physique et financier des pôles. Cependant, les informations sur le suivi financier et la performance de cette politique seront suivies par le CNASEA à travers le logiciel PRESAGE, ce qui peut favoriser un meilleur partage d'informations.

Sur la base de cette enveloppe de 175,5 millions d'euros comptabilisée au titre de ce fonds, 16,27 millions d'euros d'AE (dont 15,59 au titre du FNADT) et 3,44 millions d'euros de CP ont été mis en place en 2006 (ce qui est inférieur aux prévisions), 87,78 millions d'euros en AE et 27,74 en CP l'ont été en 2007 et 56,9 millions d'euros en AE et 95,75 en CP sont prévus en 2008. Il restera donc un reste à engager de 14,55 millions d'euros en 2009, ainsi qu'un reste à payer de 48,57 millions d'euros. La contribution du FNADT s'est élevée en 2007 à 54,70 millions d'euros d'AE et 10,90 millions d'euros de CP et est prévue à hauteur de 30 millions d'euros d'AE et de 33 millions de CP en 2008. Il restera donc environ 17 millions d'euros en AE et 70 millions de CP à ouvrir en 2009 pour atteindre les 117 millions d'euros de prévus pour la contribution du FNADT.

b) La résorption de la fracture numérique

Votre rapporteur avait consacré dans son avis de l'an dernier une partie thématique à la question du haut débit et souligné les difficultés de couverture des 2 % restants de la population qui ne peuvent être couverts par l'ADSL en raison de leur éloignement géographique des répartiteurs. Le recours à la technologie Wimax, pour laquelle deux fréquences ont été attribuées dans chaque région administrative par l'ARCEP en 2006 suivant des critères impliquant la résorption des zones blanches, est susceptible de permettre la couverture de la moitié des zones blanches résiduelles. Un premier rendez-vous en juin 2008 a été prévu par l'ARCEP avec les opérateurs ou collectivités locales détenteurs des licences pour faire un premier point sur leurs engagements de couvertures. Il semble cependant que les délais de mise au point soient plus longs que prévus. Et sa portée reste de toute façon limitée à un rayon de 8 kms, qui ne permettra pas de résoudre toutes les situations.

Une nouvelle occasion pourrait intervenir à terme pour compléter la couverture en haut débit du territoire, avec la réaffectation d'une petite partie du dividende numérique, correspondant à des fréquences inférieures à 900 MHz, libéré par le basculement de la diffusion télévisuelle en mode numérique. En effet, plus une fréquence est basse, moins elle porte de signal (et donc de contenu), mais plus elle le porte loin. Il conviendra par ailleurs d'examiner dans quelle mesure et à quel coût le déploiement de la fibre optique pourra compléter la couverture numérique du territoire par une offre à très haut débit.

Dans l'attente, un plan doté de 10 millions d'euros a été lancé l'an dernier par le gouvernement pour offrir aux communes encore non couvertes au moins deux points d'accès à Internet par le biais du financement d'un équipement Wi-fi (portée limitée à quelques dizaines voire centaines de mètres) à travers notamment une majoration de la dotation globale d'équipement (DGE). Ce plan ne s'applique cependant qu'à 43 départements : en effet, il ne concerne pas les départements déjà couverts ou dans lesquels les collectivités locales ont adopté un plan de couverture ou simplement prévu de le faire ; en outre, dans 11 départements, les commissions DGE ont choisi de ne pas retenir le haut débit comme éligible à cette dotation. Au 30 juin 2007, 110 dossiers ont été déposés et 16 ont d'ores et déjà été retenus, permettant la couverture de 36 communes et correspondant à 287 000 euros de DGE. L'observatoire des zones blanches du haut débit, qui devait être mis en place cette année par la DIACT et l'ARCEP, ne comprend pour l'instant que des données au niveau de la commune mais devrait être enrichi par la suite de données plus précises à l'échelon infra-communal.

En ce qui concerne la téléphonie mobile, au 30 juin 2007, 1301 sites étaient ouverts (903 en phase 1 – financée par l'État⁽¹⁾, les collectivités locales et par les opérateurs - par rapport à un objectif de 1250 à fin 2007 (72 %), 398 en

(1) A hauteur de 44 millions d'euros, dont 30 millions d'euros par le FNADT, entièrement délégués aux préfets de région fin 2005, et 14 millions d'euros du ministère de l'industrie. Au 30 juillet 2007, il manque encore une partie de la contribution du ministère en charge de l'industrie, égale à 5,3 millions d'euros.

phase 2- intégralement financée par les opérateurs- par rapport à un objectif de 933 (43 %)) et 2035 centres-bourgs étaient couverts sur les 3000 centres-bourgs de communes identifiés par le plan de rattrapage (soit 68 % de la cible finale). Ce plan de rattrapage, qui se poursuit à un rythme soutenu, devrait s'achever début 2008, avec un léger retard. Le nombre de sites nécessaires à la couverture des 3000 centres-bourgs s'est finalement révélé inférieur aux prévisions initiales et les 259 sites économisés vont permettre d'équiper des communes non couvertes qui n'avaient pu être identifiées à l'époque du lancement du plan gouvernemental. Une liste de 360 communes supplémentaires à couvrir est donc en cours d'élaboration.

Par ailleurs, les licences GSM renouvelées prévoient de nouvelles dispositions visant à renforcer la transparence en matière de couverture territoriale : les opérateurs doivent désormais réaliser chaque année des enquêtes de terrain pour vérifier la cohérence de leurs cartes de couverture. Et le caractère public du protocole d'enquête de terrain permet à toute personne ou collectivité intéressée de procéder à toute enquête qu'elle souhaiterait mener en complément. Une première campagne de mesures pour tester la couverture de leur réseau a été réalisée cette année dans 250 cantons situés dans 11 régions de métropole.

Un accord national de couverture des axes de transport prioritaires a également été signé le 27 février dernier, qui prévoit une couverture en téléphonie mobile de deuxième génération des autoroutes, des axes routiers principaux reliant le chef-lieu de département aux chefs-lieux d'arrondissements et les tronçons de routes sur lesquels circulent en moyenne annuelle au moins 5000 véhicules par jour d'ici à fin 2009 par chaque opérateur à ses frais, conformément aux dispositions de sa licence. Les opérateurs se sont engagés aussi à lancer avec l'assistance de la SNCF des études ou expérimentations visant à améliorer la couverture dans les trains.

Enfin, le déploiement de la télévision numérique terrestre pourrait occasionner une nouvelle fracture territoriale, sans action volontariste des pouvoirs publics. Si le taux de couverture national était en juillet 2007 de 68,8 % et devrait atteindre 80 % en fin d'année, de fortes disparités régionales subsistent, qui devraient être progressivement résorbées grâce au schéma d'extension en 4 phases présenté par le CSA le 10 juillet dernier. L'objectif final est d'arriver à fin 2011, après l'extinction de la diffusion télévisuelle en mode analogique, à une couverture de 95 % de la population, avec un seuil minimum de 91 % par département. Les 5 % restants, pour lesquels les coûts d'installation d'émetteurs seraient trop élevés, seront couverts par le satellite, un fonds d'accompagnement du numérique, doté de 150 millions d'euros sur 4 ans, devant permettre l'attribution d'aides pour l'achat d'une parabole pour les foyers modestes exonérés de redevance audiovisuelle.

Pour votre rapporteur, il est prématué d'abandonner tout indicateur relatif à la résorption de la fracture numérique, sachant que c'est sans doute à chaque fois la couverture des 1 ou 2 % restants de la population qui pose un

enjeu majeur en termes d'aménagement du territoire et que, par exemple, pour la téléphonie mobile, une liste complémentaire de 360 centres-bourgs supplémentaires à couvrir est en cours d'identification. Par les projets financés dans les PER (recours à la télémédecine par exemple) ou dans le volet territorial des contrats de projets, ainsi que par les crédits européens issus du FEDER, le programme « Aménagement du territoire » peut contribuer à cette résorption. Et les indicateurs actuels de ce programme pourraient être modifiés en substituant à la notion de commune ou de centre-bourg couvert⁽¹⁾ celle plus générale de population couverte, ce qui permettrait de prendre en compte les situations fréquentes dans lesquelles la commune n'est que très partiellement couverte et n'a, par exemple, qu'un seul point d'accès à Internet à la mairie. Votre rapporteur rappelle à cet égard que les enjeux que représente la couverture numérique sont considérables pour un territoire rural peu dense et parfois enclavé : usage de la téléphonie mobile en matière de santé et d'organisation des secours, accès au commerce électronique (notamment en matière de tourisme) et à l'administration électronique. Il est donc essentiel que les pouvoirs publics aient une action volontariste en la matière et que celle-ci ne se limite pas à la seule action des collectivités locales.

4. Les crédits de soutien, une hausse apparente

Les crédits de l'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude » s'élèvent à 23,9 millions d'euros (contre 16,9 millions d'euros en 2007) mais ce montant inclut les crédits de l'assistance technique aux programmes européens, rattachés à l'action 2 l'an dernier. Si l'on enlève ces crédits, les dotations de 2008 ne sont plus en augmentation que de 7 % par rapport à l'an dernier. Mais cette hausse doit être relativisée car le budget 2008 inclut pour la première fois un loyer interne à l'Etat pour les locaux occupés par la DIACT (1,4 million d'euros). Dans le cadre de la politique de l'Etat de valorisation de son patrimoine immobilier, l'immeuble occupé par la DIACT au 1, avenue Charles Floquet à Paris 7^{ème} a été vendu ; la DIACT occupera à compter de 2008 un immeuble situé rue de Penthièvre, appartenant au Ministère de l'Intérieur. Cette opération devrait permettre d'économiser 150 000 euros de crédits de fonctionnement, grâce à la mutualisation de certaines prestations avec le ministère de l'Intérieur. L'évolution des crédits de soutien se situe donc davantage dans une logique de poursuite de la rationalisation et de maîtrise des coûts. Leur hausse n'est qu'apparente.

Le nombre d'équivalents temps plein travaillé est stable à 148, mais ce nombre n'inclut pas une quarantaine de personnes mises à disposition de la DIACT (32 agents affectés à la DIACT à Paris, 12 autres affectés dans les commissariats de massifs). Votre rapporteur regrette à ce titre que le mouvement de transferts d'emplois et de budgétisation des mises à disposition, engagé l'an

(1) *Les indicateurs actuels comptabilisent l'intégralité de la population de la commune alors qu'il s'agit en matière de téléphonie mobile d'un objectif de couverture du centre-bourg. De même, les commentaires sur les modalités de calcul de l'indicateur pour le haut débit précisent que la couverture de la commune peut être «partielle».*

dernier pour 31 emplois, n'ait pas été poursuivi jusqu'à son terme, et ce d'autant plus que 5 de ces mises à disposition font l'objet d'un remboursement. Cette pratique n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF, qui exige de raisonner à coût complet. A tout le moins et par souci de transparence, il conviendrait de mentionner la masse salariale correspondant à ces ETPT dans la présentation des dépenses de personnel à titre d'information, ou de la faire figurer dans le schéma de déversement analytique du programme.

S'agissant du volet de mesure de la performance associé à l'objectif de pilotage de la politique d'aménagement du territoire, l'année 2006 a révélé une évolution contrastée des deux indicateurs. Le premier indicateur comptabilisant le nombre de fichiers et de cartes visualisés sur le site de l'Observatoire des territoires souligne le succès du lancement de ce site Internet, favorisé par le contexte de préparation des contrats de projets et programmes opérationnels européens 2007-2013. A l'inverse, l'indicateur relatif au nombre de citations de la DIACT dans la presse et les rapports parlementaires, inférieur à la prévision et même à la réalisation 2005, a révélé toute son ambiguïté : en effet, les contrats de projets ou la politique des pôles ont davantage fait l'objet d'une communication portée par le gouvernement que par la DIACT.

Ce volet est complété en 2008 par un nouvel indicateur particulièrement important, le taux de suivi dans le logiciel Presage des contrats de projets Etats-régions avec une cible de 60 % pour 2008 et un objectif de 100 % à l'horizon 2013. Votre rapporteur appelait de ces vœux depuis plusieurs années l'utilisation de ce logiciel, qui a fait ses preuves pour le suivi des fonds européens et qui permet à la fois un suivi financier et physique des projets, opération par opération. Cet indicateur, pour l'instant limité aux seuls crédits de l'Etat, pourrait cependant être utilement élargi : un enjeu majeur est le déploiement de cet outil également dans les agences (ANRU, etc.) et dans les conseils régionaux, pour pouvoir disposer enfin d'un référentiel commun (le suivi de la précédente génération des CPER a considérablement été perturbé par l'hétérogénéité des chiffres avancés suivant les sources). La DIACT et les SGAR ont indéniablement un rôle d'incitation à jouer en la matière. Des mesures ont été prises à cet égard (association à la phase d'étude, opérations de communication, octroi de licences gratuites) dont il convient de mesurer l'efficacité. C'est pourquoi **l'indicateur nouvellement créé pourrait être complété par deux sous-indicateurs relatifs au déploiement de Presage dans les agences sous tutelle de l'Etat et dans les conseils régionaux.**

EXAMEN EN COMMISSION

A l'issue de l'audition de M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des Transports, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis les crédits de la **mission « Politique des territoires » pour 2008**, sur le rapport de M. Jacques Le Nay (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mercredi 31 octobre 2007*).

Conformément à l'avis du rapporteur sur les crédits de la mission « Politique des territoires », la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission pour 2008*.

