

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Rapport d'information

Un nouvel élan pour le programme des interventions territoriales de l'État (PITE)

Bernard DELCROS
Sénateur

COMMISSION DES FINANCES

N° 604

2016-2017



N° 604

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **programme des interventions territoriales de l'État (PITE) et l'exemple du Marais Poitevin,***

Par M. Bernard DELCROS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougéin, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
---	---

AVANT-PROPOS	9
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LE PROGRAMME DES INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT (PITE)

I. UN PROGRAMME DÉROGATOIRE À LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	11
---	----

A. L'ORIGINE DU PROGRAMME	11
---------------------------------	----

B. LE CHOIX D'UNE LOGIQUE TERRITORIALE ET INTERMINISTÉRIELLE	12
--	----

II. UN PROGRAMME DONT LA MAQUETTE EST INCHANGÉE DEPUIS 2009	13
---	----

A. LES CRITÈRES DE SÉLECTION DU PITE	13
--	----

B. LES ACTIONS FINANCÉES PAR LE PITE	15
--	----

1. Cinq actions aujourd'hui achevées ou transférées vers d'autres programmes budgétaires	15
--	----

2. Depuis 2009, le PITE est constitué de quatre actions territorialisées abondées par différents ministères	16
--	----

C. DES CRÉDITS EN BAISSÉ TENDANCIELLE	19
---	----

III. LE PITE PRÉSENTE DES AVANTAGES, JUSTIFIANT SON MAINTIEN	21
--	----

A. DU POINT DE VUE DES GESTIONNAIRES, UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE ET UN MOYEN D'ASSURER LA COHÉRENCE DE L'ACTION DE L'ÉTAT	21
---	----

B. DU POINT DE VUE DES BÉNÉFICIAIRES, D'AVANTAGE DE VISIBILITÉ ET DE LISIBILITÉ	22
--	----

C. UN PROGRAMME QUI POURRAIT ÊTRE ÉTENDU À D'AUTRES TERRITOIRES, À CONDITION DE MIEUX LE CIBLER ET DE RENFORCER SON SUIVI	23
--	----

SECONDE PARTIE

LA CONTRIBUTION DU PITE À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN : BILAN ET PERSPECTIVES

I. UN TERRITOIRE AU PATRIMOINE NATUREL D'EXCEPTION, CARACTÉRISÉ PAR UNE GOUVERNANCE TRÈS FRAGMENTÉE	27
A. HISTOIRE ET CARACTÉRISTIQUES NATURELLES DU MARAIS POITEVIN	27
1. Une zone humide aménagée par l'homme depuis le XVI ^e siècle.....	27
2. Un territoire présentant des enjeux spécifiques de biodiversité, de gestion de l'eau et des risques d'inondation	30
B. LA CONDAMNATION DE LA FRANCE PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE	32
C. UN TRÈS GRAND NOMBRE D'ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA GESTION DU MARAIS POITEVIN	33
II. UN SOUTIEN FINANCIER CONSÉQUENT DE L'ÉTAT DEPUIS 2003	38
A. PRÈS DE 260 MILLIONS D'EUROS CONSACRÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GOUVERNEMENTAL	38
1. Le bilan financier de la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin	38
2. Une contribution de 66 millions d'euros de l'État entre 2003 et 2013 dont 38 millions d'euros du PITE	41
B. LE RÔLE DE « MÉDIATEUR » JOUÉ PAR L'ÉTAT À TRAVERS L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MARAIS POITEVIN (EPMP)	44
C. LA BAISSSE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT DEPUIS 2015	46
III. LE MARAIS POITEVIN À L'HORIZON 2020	48
A. MAINTENIR LE PITE « MARAIS POITEVIN » À COURT TERME ET PRÉPARER UN RETOUR AUX MODALITÉS DE FINANCEMENT DE DROIT COMMUN.....	49
B. UNE GOUVERNANCE UNIFIÉE : CONDITION D'UNE GESTION PLUS EFFICIENTE DES MOYENS.....	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Mes principales observations

Observations concernant le PITE dans son ensemble :

1. Créé par la loi de finances pour 2006, le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE) répond à **une demande des préfets de disposer d'une enveloppe de crédits fongibles** pour gérer les politiques locales interministérielles. Composé d'actions territorialisées répondant à des enjeux divers et **abondé par des contributions issues de différents ministères**, le PITE s'écarte significativement des règles fixées par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

2. Les demandes de financement au titre du PITE, adressées par les préfets, doivent répondre à plusieurs critères : avoir une **forte dominante interministérielle**, présenter un **enjeu particulier, voire exceptionnel**, comporter une **dimension interrégionale**, nécessiter une gouvernance adaptée et une certaine **réactivité** ou encore être lisiblement **jalonnées dans le temps**.

3. Après une phase expérimentale entre 2006 et 2008, au cours de laquelle le programme a financé huit actions, **le PITE compte depuis 2009 quatre actions identiques**, à savoir le **plan exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse**, qui mobilise plus de la moitié des crédits, une action relative à **l'eau et à l'agriculture en Bretagne** contribuant au financement du plan de lutte contre les algues vertes, le **plan chlordécone dans les Antilles** et, enfin, le **plan gouvernemental pour le Marais poitevin**.

4. Dans l'ensemble, **les crédits dévolus au PITE tendent à diminuer**, pour s'établir à environ **30 millions d'euros en 2017, hors fonds de concours** au PEI en Corse. Toutes actions confondues, les autorisations d'engagement (AE) consommées sont passées de 72 à 39 millions d'euros **entre 2009 et 2016**, et les crédits de paiement (CP) de 104 à 36 millions d'euros, soit une **baisse de 46 % en AE et 65 % en CP**.

5. Grâce à la fongibilité de ses crédits et au caractère territorialisé de ses actions, **le PITE présente des avantages notables pour les gestionnaires**, en leur offrant une plus grande souplesse et simplicité de gestion leur permettant, ainsi, d'être plus réactifs. **Pour les acteurs locaux, le PITE garantit une plus grande lisibilité** du soutien de l'État et une meilleure visibilité de son engagement sur un territoire, pour une période donnée.

Observations concernant le Marais poitevin :

1. Deuxième zone humide de France avec environ 100 000 hectares, partagés entre deux régions et trois départements, le Marais poitevin se caractérise par son **patrimoine naturel d'exception aménagé par l'homme** depuis plusieurs siècles mais aussi par sa **gouvernance fragmentée et complexe**. Un grand nombre d'acteurs publics et privés interviennent ainsi dans la gestion du marais, parmi lesquels 41 syndicats de marais et leurs fédérations, le parc naturel régional, les syndicats mixtes hydrauliques, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, la Ligue de protection des oiseaux, l'Établissement public du Marais poitevin créé en 2011 et les services déconcentrés de l'État et, enfin, les collectivités territoriales.

2. La **condamnation de la France par la Cour de justice des Communautés européennes en 1999** pour manquement à la directive « Oiseaux » a justifié la mise en place d'un plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin, qui a mobilisé entre 2003 et 2013 environ 260 millions d'euros provenant de l'État, des collectivités territoriales, de l'Union européenne et de l'agence de l'eau Loire Bretagne.

3. **Le PITE a contribué à hauteur d'environ 38 millions d'euros à la mise en œuvre du plan gouvernemental**, soit 14 %, portant ainsi la contribution financière totale de l'État à un quart du plan. Il a permis de financer un complément aux mesures agro-environnementales, des dispositifs spécifiques comme les prairies communales et les contrats de « maintien de l'eau dans les parties basses des prairies » ainsi que la restauration et l'entretien d'ouvrages hydrauliques. Grâce à ces mesures, la surface des prairies naturelles dans le Marais poitevin s'est stabilisée et le parc naturel régional a retrouvé son label en 2014.

4. Le PITE est un levier financier qui conforte le **rôle de « médiateur » de l'État et de coordonnateur** des actions à l'échelle de l'ensemble du marais, assumé par le préfet de région Nouvelle-Aquitaine et, au niveau local, par l'Établissement public pour le Marais poitevin.

5. Depuis la fin du plan gouvernemental en 2013, **les crédits du PITE consacrés au Marais poitevin ont sensiblement diminué** : de 4,5 millions d'euros par an en moyenne pendant la durée du plan, ils s'élèvent à **1,2 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,6 million d'euros en crédits de paiement en 2017**. Cette baisse des crédits ne résulte pas d'une évaluation des besoins sur le terrain et n'a pas pu être convenablement anticipée.

Mes huit propositions

Propositions concernant le PITE dans son ensemble :

Proposition n° 1 : adapter le PITE en le réservant exclusivement à des actions qui répondent, à un moment donné, à des enjeux territoriaux particuliers nécessitant l'intervention de l'État, comme par exemple en cas de risque de contentieux européen, de menace pour la santé ou d'opération visant à réduire la fracture territoriale.

Proposition n° 2 : appliquer réellement le principe de limitation dans le temps des actions du PITE afin de faciliter l'inscription de nouvelles opérations au sein du programme.

Proposition n° 3 : réaliser systématiquement des évaluations, tous les trois à quatre ans, de la mise en œuvre de chaque plan d'action financé par le PITE.

Proposition n° 4 : faire figurer dans les documents budgétaires (projet et rapport annuel de performances) les ministères et programmes contributeurs au PITE et les montants attribués par ces derniers à chaque action.

Propositions concernant le Marais poitevin :

Proposition n° 1 : maintenir l'action « Marais poitevin » du PITE pendant une durée de trois ans, en la dotant d'un montant moyen de 2,5 à 3 millions d'euros par an afin de donner de la visibilité aux acteurs locaux et de conserver un seuil critique d'intervention.

Proposition n° 2 : concentrer les crédits du PITE :

- sur les projets de remise à niveau des ouvrages hydrauliques et de retenues de substitution, sur la base d'une feuille de route listant les opérations prioritaires ;

- et sur les mesures agro-environnementales en faveur du maintien des prairies naturelles et de leur extension.

Proposition n° 3 : mettre à l'étude une réforme tendant à simplifier la gouvernance du Marais poitevin afin de rechercher une gestion plus lisible et plus efficiente des moyens financiers disponibles.

Proposition n° 4 : prévoir une clause de réexamen de l'action « Marais poitevin » du PITE d'ici la fin de l'année 2020 afin d'évaluer s'il convient de maintenir cette action ou de transférer ces crédits vers les programmes budgétaires d'origine et, éventuellement, de permettre le fléchage des actions du PITE vers d'autres territoires.

Mesdames, Messieurs,

L'État dispose de nombreux moyens au service de la politique d'aménagement du territoire afin d'assurer un développement équilibré et durable dans l'ensemble du pays. Outre les contrats de plan État-région et le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), le programme 162 des interventions territoriales de l'État (PITE) compte parmi les outils budgétaires spécifiquement dédiés à la « politique des territoires ».

Deux constats m'ont conduit à consacrer une mission de contrôle budgétaire au PITE, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Le premier constat concerne la durée des actions financées par ce programme. Lors de la création du PITE par la loi de finances pour 2006¹, il avait été clairement indiqué que « *l'inscription d'une action au PITE est nécessairement balisée dans le temps* »². Or, après une phase d'expérimentation de deux ans, le programme est resté figé, depuis maintenant bientôt dix ans, autour de seulement quatre actions.

Le second constat concerne le niveau des crédits affectés, relativement faible, et qui tend à diminuer depuis quelques années. Pour prendre l'exemple du Marais poitevin, le montant des crédits consacrés à cette action s'élevait à environ 4,5 millions d'euros par an depuis près de dix ans mais il a chuté à 1,2 million d'euros de crédits de paiement en 2017, sans que cela paraisse justifié au regard de l'évolution des besoins locaux et sans que cette diminution puisse être convenablement anticipée par les acteurs locaux.

Le présent rapport entend ainsi répondre aux questions suivantes : quel est le bien-fondé du PITE, sa plus-value pour les territoires mais aussi sa capacité à répondre efficacement à des enjeux territoriaux spécifiques concernant directement l'État ? Les critères de sélection des actions, les montants attribués et la durée de l'engagement de l'État sont-ils pertinents ? Enfin, dans l'hypothèse où le maintien de ce programme s'avérerait utile, de nouvelles opérations pourraient-elles être inscrites dans le cadre du PITE ?

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Annexe au projet de loi de finances pour 2006 relative au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires », p. 6.

Mes travaux se sont nourris des réponses des administrations compétentes aux questionnaires écrits, de différentes auditions, et plus particulièrement de mon entretien avec le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, responsable du budget opérationnel du PITE consacré au Marais poitevin, et enfin des visites de terrain effectuées dans les régions Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire pour examiner de manière plus approfondie le cas du Marais poitevin.

PREMIÈRE PARTIE LE PROGRAMME DES INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT (PITE)

Le programme 162 des interventions territoriales de l'État (PITE) de la mission « Politique des territoires » occupe une place à part au sein du budget de l'État. En dépit du faible montant de ses crédits – 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2017 – ce programme structuré en actions territoriales financées par différents ministères contributeurs offre une souplesse de gestion et une visibilité particulièrement utiles pour répondre à certains enjeux locaux spécifiques.

I. UN PROGRAMME DÉROGATOIRE À LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Contrairement aux programmes budgétaires « classiques », le PITE répond à une logique à la fois interministérielle et territoriale qui s'éloigne de la lettre et de l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹. Sa création fait suite à une demande spécifique du ministère de l'intérieur de disposer d'un outil permettant de pallier les inconvénients du cloisonnement par programme des crédits budgétaires relevant d'un même ministère.

A. L'ORIGINE DU PROGRAMME

Le PITE fut créé par la loi de finances pour 2006², premier budget entièrement construit selon les prescriptions de la LOLF. *« Il faut que les préfets disposent d'une enveloppe de crédits fongibles pour gérer les politiques locales interministérielles. Je pense par exemple aux politiques de l'eau, de reconversion des bassins miniers ou à la politique de la ville. Tel est précisément l'objectif du programme d'interventions territoriales de l'État »* avait déclaré en 2003 le ministre de l'intérieur³.

Durant les travaux préparatoires à la mise en œuvre de la LOLF, la modification de la loi organique fut un temps demandée par le ministère de l'intérieur afin d'y introduire des « programmes territoriaux interministériels ». L'objectif était de trouver un moyen d'articuler la

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Cour des comptes, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, novembre 2011, p. 61.

nouvelle nomenclature budgétaire fondée sur une répartition des crédits par politiques publiques avec les besoins spécifiques de l'action de l'État au niveau territorial. Cette proposition initiale fut néanmoins abandonnée car elle aurait « *conduit à complexifier l'action de l'État et à rendre plus difficile la mise en œuvre de politiques nationales* »¹. In fine, la décision de créer un « programme des interventions territoriales de l'État », constitué d'actions proposées par les préfets de région, fut délibérée par le conseil des ministres le 28 janvier 2004², sans qu'il soit jugé nécessaire d'amender la LOLF.

Le PITE s'inspire directement du modèle du plan d'investissement exceptionnel (PIE) en Corse, coordonné par le ministère de l'intérieur depuis sa création en 2002 et financé par des contributions de différents ministères.

B. LE CHOIX D'UNE LOGIQUE TERRITORIALE ET INTERMINISTÉRIELLE

Le PITE présente deux grandes caractéristiques qui le distinguent des autres programmes budgétaires :

- il se compose d'**actions répondant à des enjeux locaux spécifiques**, dont la mise en œuvre est limitée à un périmètre géographique donné. Dès lors, il ne retrace pas une politique publique nationale ;

- il est **financé par des contributions issues de programmes de différents ministères, rendus fongibles au niveau de chaque action**.

Le PITE déroge donc significativement à la LOLF, qui prévoit, en son article 7, qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* » et qu'« *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ».

Compte tenu du caractère interministériel et territorialisé du PITE, la qualité de responsable de programme est confiée par délégation du Premier ministre au secrétaire général du ministère de l'intérieur. Les responsables des budgets opérationnels de programme correspondant à chaque action sont les préfets de région.

Le programme fut initialement conçu à partir d'une sélection de projets proposés par les préfets de région, après consultation des comités de l'administration en région. Sur les quelque trente projets soumis par les préfets, représentant au total plus de 700 millions d'euros, huit furent retenus dans le cadre de la loi de finances pour 2006. Ainsi, le document budgétaire relatif au premier PITE relevait « *la spécificité de ce programme, fait*

¹ Réponse de la DMAT du ministère de l'intérieur au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial.

² Cour des comptes, op.cit., p. 61.

d'une addition de plans d'action interministériels portant sur des problématiques parfois voisines mais aussi différentes les unes des autres »¹.

En revanche, il convient de rappeler que la première convention de gestion du PITE établie en 2006 indiquait explicitement que **le PITE n'avait pas vocation à créer des dépenses nouvelles mais à mutualiser des moyens** déjà consacrés par chaque ministère à la réalisation de l'action.

II. UN PROGRAMME DONT LA MAQUETTE EST INCHANGÉE DEPUIS 2009

Après la phase d'expérimentation menée entre 2006 et 2008, l'architecture du PITE s'est stabilisée autour de quatre actions relatives à l'eau et à l'agriculture en Bretagne, au programme exceptionnel d'investissements en Corse, au plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin et au plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe. S'il était initialement prévu que « *l'inscription d'une action au PITE [soit] nécessairement balisée dans le temps* »², la maquette du PITE est figée depuis près de dix ans.

A. LES CRITÈRES DE SÉLECTION DU PITE

Selon la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, responsable par délégation des crédits du PITE, les demandes de financement par le PITE formulées par les préfets de région sont passées au crible de sept critères. Pour se voir financée par le PITE, une action doit en principe satisfaire les conditions suivantes :

- i. comporter une « *forte dominante interministérielle* » justifiant le recours au PITE par rapport aux outils budgétaires de droit commun ;
- ii. présenter « *un enjeu particulier voire exceptionnel* » légitimant « *le recours à une programmation et une exécution budgétaires hors droit commun* » ;
- iii. avoir une « *dimension interrégionale et/ou interdépartementale complexe* » nécessitant une coordination unique portée par un préfet de région ;
- iv. nécessiter une « *qualité de gouvernance* [justifiant] *la mobilisation des services du Premier ministre et du préfet de région en direct* » ;
- v. être en lien « *avec une obligation de réactivité dans le temps, sous la contrainte notamment du calendrier prescriptif de directives communautaires ou de lois territoriales ciblées* » ;

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2006 relative au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires », p. 6.

² Annexe au projet de loi de finances pour 2006 relative au programme 162 « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Politique des territoires », p. 6.

vi. être « *lisiblement jalonnée dans le temps* » ;

vii. présenter une « *masse critique budgétaire [...] d'au minimum 10 millions d'euros sur trois ans* »¹.

Depuis 2010, huit demandes de financement au titre du PITE ont été officiellement transmises au ministère de l'intérieur. Toutes ont été rejetées, à l'exception du plan « Littoral 21 » élaboré conjointement par l'État et la région Occitanie pour lequel une décision d'inscription au PITE dans le projet de loi de finances pour 2018 est en attente d'arbitrage.

Demandes d'inscription au PITE non retenues ou en attente de décision

Année	Intitulé de l'action	Remarques
2010	Projet Grand Morvan	Non retenue (montant de l'action trop faible).
2011	Fonds interministériel de prévention de la délinquance	Non retenue (absence de caractère temporaire et territorialisé)
2012	Canal des deux mers - Midi Pyrénées	Non retenue (définition insuffisante des financements envisagés)
2012	Grand Paris	Non retenue (impossibilité de prévoir l'inscription de dépenses de personnel de titre 2 au sein du PITE)
2012	Aéroport de Notre Dame des Landes	Non retenue (définition insuffisante des contours de l'action et des financements envisagés)
2013	Filière bois Auvergne	Création d'un comité stratégique de la filière bois et de mesures en lien avec les régions privilégiées pour répondre plus rapidement à la crise.
2015	Algues sargasse aux Antilles	Proximité avec l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne » mais aucune recommandation en faveur de la création d'une action formulée à ce jour.
2017	Plan Littoral 21	Action concernant quatre départements de la région Occitanie et une dizaine de programmes dans les domaines de l'écologie, de la mer, de l'agriculture, de la culture, des sports et de la recherche.

Source : DMAT, ministère de l'intérieur

¹ Réponse de la DMAT du ministère de l'intérieur au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial.

B. LES ACTIONS FINANCÉES PAR LE PITE

Depuis sa création en 2006, le PITE a financé **neuf actions** différentes, dont cinq sont aujourd'hui achevées. Le programme se caractérise désormais par la grande stabilité de ses actions, identiques depuis 2009.

1. Cinq actions aujourd'hui achevées ou transférées vers d'autres programmes budgétaires

À l'issue d'une phase d'expérimentation de 2006 à 2008, cinq actions furent supprimées du PITE. L'action « Le Rhin et la bande rhénane » menée en Alsace fut interrompue en raison d'un **bilan globalement négatif** (très faible consommation des crédits disponibles et objectifs non atteints). Le « plan Durance », qui avait pour objectif d'établir un nouveau partage de la ressource en eau entre usagers, fut également interrompu en 2008 en raison d'objectifs jugés trop imprécis et de l'abandon par le ministère de l'agriculture et de la pêche, principal contributeur de l'action, de ses compétences en matière d'hydraulique agricole.

Les actions financées par le PITE depuis sa création

Actions	Statut	Dates de création et d'interruption
1 - Le Rhin et la bande rhénane, Alsace	Achevée	2006-2008
2 - Eau - Agriculture en Bretagne	En cours	2006
3 - Plan Loire Grandeur Nature, Centre	Achevée	2006-2008
4 - Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse	En cours	2006
5 - Filière bois en Auvergne Limousin	Achevée	2006-2008
6 - Plan gouvernemental pour le Marais poitevin (Poitou Charentes)	En cours	2006
7 - Plan Durance multi-usages en Provence-Alpes-Côte d'Azur	Achevée	2006-2008
8 - Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes	Achevée	2006 - LFI 2007
8 - Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe	En cours	2009

Source : DMAT, ministère de l'intérieur

Trois autres actions furent supprimées du PITE en raison de leur **faible « interministérialité »** et de l'absence de valeur ajoutée du PITE par rapport aux modes de financement de droit commun. Ainsi, le financement du « Plan Loire Grandeur Nature » fut transféré en 2008 vers le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dans la mesure où les crédits versés par le ministère de l'écologie et du développement durable étaient prépondérants. Ce plan est, en outre, adossé à un contrat de plan interrégional État-région et à un programme opérationnel interrégional européen.

Selon une même logique, le financement des mesures en faveur de la filière bois en Auvergne Limousin est désormais assuré, d'une part, par le programme 149 « Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et, d'autre part, par le contrat de plan interrégional et le programme opérationnel européen propres au Massif central.

Enfin, l'action relative à l'accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes fut supprimée par un amendement parlementaire au projet de loi de finances pour 2007 et réintégrée au sein de l'action « Prise en charge sociale des demandeurs d'asile » du programme 104, alors intitulé « Accueil des étrangers et intégration » et financé par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

2. Depuis 2009, le PITE est constitué de quatre actions territorialisées abondées par différents ministères

Parmi les quatre actions actuellement inscrites au sein du PITE, trois le sont depuis l'origine du programme en 2006 tandis que l'action 8 « Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe » fut introduite par la loi de finances initiale pour 2009¹.

L'**action 2 « Eau et agriculture en Bretagne »** (7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 6 millions d'euros en crédits de paiement (CP) prévus en 2017) a pour objectif d'**améliorer la qualité de l'eau** en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes européennes. Cette action apporte également une contribution substantielle au **plan de lutte contre les algues vertes**. Renouvelé pour la **période 2017-2021**, ce plan comporte un volet curatif d'aides financières aux collectivités territoriales pour le ramassage des algues vertes échouées et un volet préventif finançant des appels à projet de territoire visant à réduire la prolifération des algues.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Elle a permis de faire diminuer la concentration en nitrates dans les cours d'eau en Bretagne : **en 2014-2015, les taux de nitrate ont retrouvé des niveaux proches de ceux constatés à la fin des années 1980**, soit légèrement au-dessus de 30 mg/litre. Toutefois, le phénomène de prolifération des algues vertes demeure imprévisible et difficile à maîtriser. Après le classement, en 2010, du contentieux au titre de la qualité des eaux qui avait valu à la France d'être condamnée par la Cour de justice des communautés européennes en 2001, neuf bassins versants font l'objet d'un suivi spécifique à la suite du contentieux sur les eaux brutes en Bretagne en 2007.

L'action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse » (19,4 millions d'euros en AE et CP prévus en 2017, auxquels s'ajoutent 20 millions d'euros de fonds de concours) poursuit la mise en œuvre du programme d'investissement démarré en 2002 pour une durée de quinze ans afin d'« *aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et pour résorber son déficit en équipements et services collectifs* »¹. En raison de **retards importants de mise en œuvre**, ce programme a été prolongé de deux ans par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)², repoussant ainsi la date limite d'engagement de 2018 à 2020 et la date ultime de paiement de 2022 à 2024. En 2016, cette action a principalement financé la mise à niveau des réseaux d'eau potable, des infrastructures de transport, des opérations de développement urbain ainsi que des mesures en faveur de la culture et du patrimoine.

L'action 6 « Plan d'action gouvernemental pour le Marais poitevin » (1,2 million d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP prévus en 2017) a pour objectif de préserver le patrimoine naturel de ce territoire qui comporte un site « Natura 2000 », une opération « Grand site de France » et un parc naturel régional re-labellisé en 2014. Cette action finance principalement des mesures agro-environnementales, des opérations de gestion hydraulique, de préservation des milieux et de développement touristique. Elle fait l'objet de plus amples développements dans la seconde partie du présent rapport.

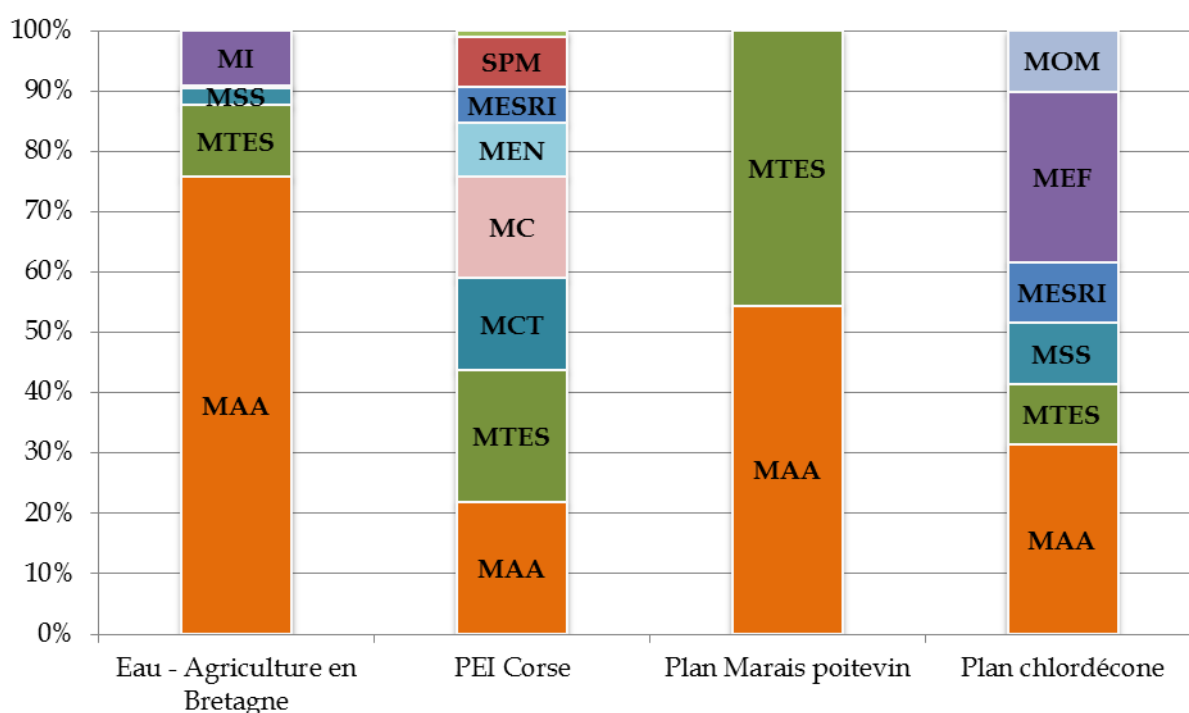
L'action 8 « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe » (1,9 million d'euros en AE et en CP pour 2017) vise à répondre aux risques de contamination des sols par cet insecticide utilisé de 1972 à 1993 dans les bananeraies des Antilles françaises. Le troisième plan, couvrant la période 2017-2020, finance principalement des plans de surveillance et de contrôle ainsi que des stratégies locales de développement durable afin de mieux informer et accompagner la population.

¹ Article L. 4425-9 du code général des collectivités territoriales.

² Article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Si ces actions s'inscrivent toutes dans un territoire précisément défini – dans l'hexagone ou en outre-mer – elles présentent **un caractère plus ou moins interministériel**. Comme le montre le graphique ci-dessous, le PEI en Corse est l'action pour laquelle le degré d'« interministérialité » est le plus fort : celle-ci est financée par seize programmes budgétaires différents, relevant de dix ministères. Le plan chlordécone reçoit des contributions provenant de six ministères différents. En revanche, l'action « Eau et agriculture en Bretagne » est financée majoritairement par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et le plan gouvernemental pour le Marais poitevin à parts environs égales par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le ministère de la transition écologique et solidaire. La clé de répartition et le montant des contributions de chaque ministère sont fixés au moment de la création d'une action.

Ministères contributeurs aux actions du PITE*



* Budgétisation 2017

MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation ; MTES : ministère de la transition écologique et solidaire ; MCT : ministère de la cohésion territoriale ; MC : ministère de la culture ; MEN : ministère de l'éducation nationale ; MSS : ministère des solidarités et de la santé ; MESRI : ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ; MEF : ministère de l'économie et des finances ; MI : ministère de l'intérieur ; MOM : ministère des outre-mer ; SPM : services du Premier ministre.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses de la DMAT du ministère de l'intérieur au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial)

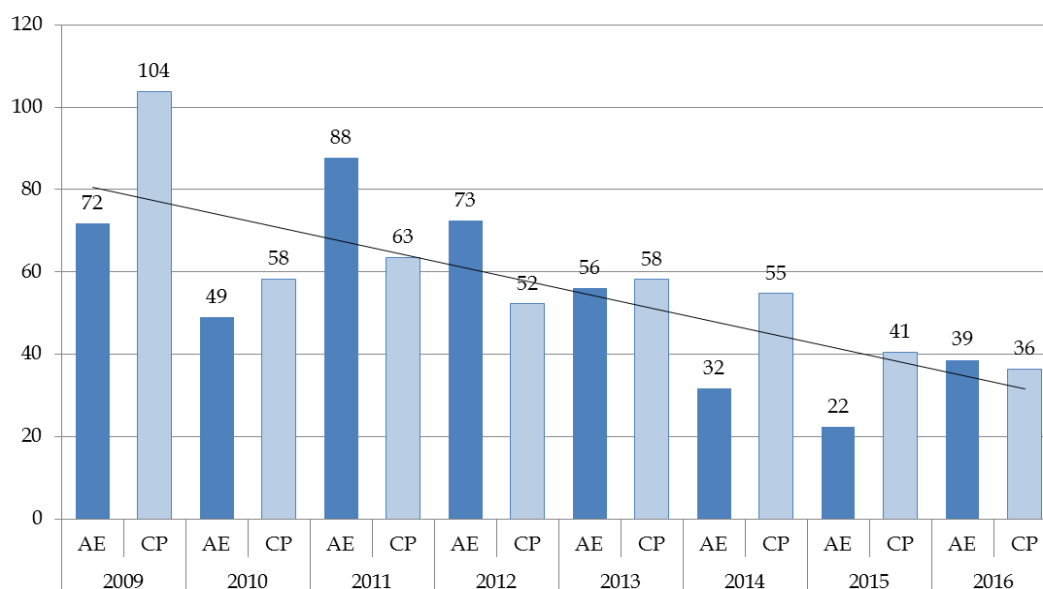
S'agissant des **ministères contributeurs au PITE**, il convient de noter leur réticence de principe à la création de toute nouvelle action dans la mesure où ces derniers ne se voient reverser aucune somme en cas de sous-exécution des crédits. De plus, même si chaque ligne budgétaire est rattachée à un ministère au moment de la programmation, le responsable de programme du PITE « *ne souhaite pas rendre compte en exécution de l'usage des crédits selon les thématiques propres à chaque ministère contributeurs afin de limiter la recherche d'un juste retour* »¹. Néanmoins, le ministère de l'intérieur considère que l'association des ministères contributeurs au dialogue de gestion annuel et au comité national de suivi permet de ne pas les « dessaisir » de leurs responsabilités.

C. DES CRÉDITS EN BAISSÉ TENDANCIELLE

Dans l'ensemble, les crédits du PITE tendent à diminuer depuis la création du programme. Initialement doté de près de 149 millions d'euros en AE et de 85 millions d'euros en CP² pour huit actions en 2006, l'exécution des crédits du PITE en 2016 s'élève à 39 millions d'euros en AE et 36 millions d'euros en CP. La baisse des crédits se vérifie également à périmètre constant depuis 2009, en dépit de certaines fluctuations liées au rythme de consommation des crédits du PEI en Corse.

Évolution des crédits du PITE*

(en millions d'euros)



* Exécution, y compris fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances de la mission « Politique des territoires » 2009 à 2016)

¹ Réponse de la DMAT du ministère de l'intérieur au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial.

² Y compris fonds de concours.

Le PEI en Corse se distingue des autres actions du PITE à la fois par les montants importants qui lui sont consacrés et l'irrégularité de son exécution, en raison des retards de mise en œuvre du plan, entraînant chaque année des reports de crédits. Les trois autres actions représentent des sommes plus modestes, dépassant rarement 10 millions d'euros s'agissant de l'action 2 « Eau et agriculture en Bretagne ».

Évolution des crédits du PITE par action

(en millions d'euros)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		LFI 2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 2 « Eau - Agriculture en Bretagne »	3,2	7,4	11,3	7,7	10,4	9,2	1,1	5,9	7,6	9,5	4,2	3,3	9,8	9,0	7,1	6,2
Action 4 « PEI en Corse »	38,7	44,2	69,7	48,1	54,7	35,2	48,4	45,3	17,7	39,0	17,6	33,3	23,6	23,5	36,5	41,7
Action 6 « Marais poitevin »	4,4	4,8	4,0	4,5	4,7	5,1	3,7	4,7	4,2	4,0	0,0	3,2	3,4	1,7	1,2	1,6
Action 8 « Plan chlordécone en Martinique et Guadeloupe »	2,7	1,8	2,7	3,1	2,6	2,7	2,8	2,4	2,2	2,2	4,8	4,1	1,8	2,2	1,9	1,9
Total	49,0	58,3	87,7	63,4	72,5	52,2	56,1	58,2	31,7	54,8	22,4	40,6	38,6	36,3	46,7	51,4

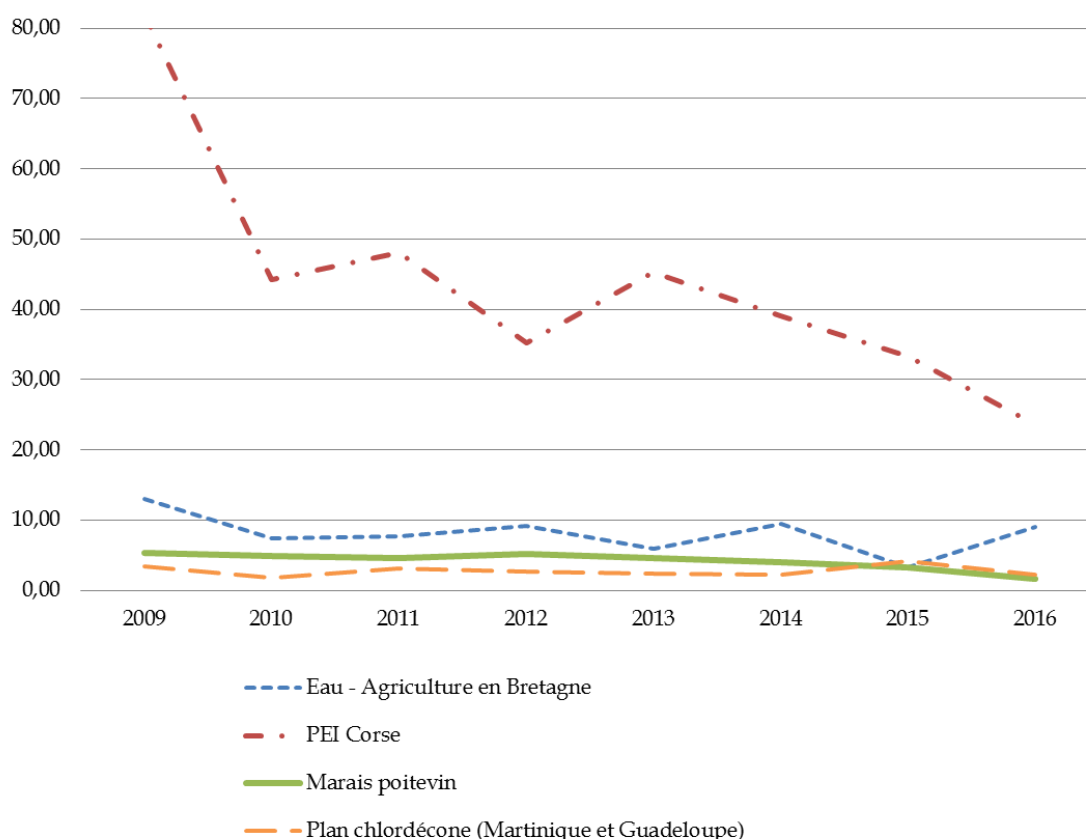
NB : les montants présentés incluent les fonds de concours de l'action 4 « PEI en Corse ».

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances 2009 à 2016 et du projet annuel de performances 2017 de la mission « Politique des territoires »)

Les **actions 6 « Marais poitevin »** et **8 « Plan chlordécone »** sont les plus touchées par la diminution des crédits : **en 2017, les moyens qui leur sont affectés sont passés en-deçà de la barre des 2 millions d'euros**, aussi bien en engagements qu'en paiements. Une poursuite de cette tendance dans les prochaines années conduirait à s'interroger quant au respect du critère de « masse critique budgétaire » de 10 millions d'euros sur trois ans, énoncé initialement par le ministère de l'intérieur.

Consommation des crédits de paiement du PITE par action de 2009 à 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports annuels de performances 2009 à 2016 de la mission « Politique des territoires »)

III. LE PITE PRÉSENTE DES AVANTAGES, JUSTIFIANT SON MAINTIEN

S'il représente de faibles montants et ne s'est pas vu attribué de nouvelle action depuis 2009, le PITE a fait la preuve de son utilité pour accélérer la mise en œuvre des plans gouvernementaux impliquant plusieurs ministères, mais aussi pour répondre à des enjeux de gouvernance et fédérer les acteurs locaux autour d'un projet, notamment lorsque celui-ci s'inscrit dans un périmètre allant au-delà des limites administratives habituelles.

A. DU POINT DE VUE DES GESTIONNAIRES, UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE ET UN MOYEN D'ASSURER LA COHÉRENCE DE L'ACTION DE L'ÉTAT

Du point de vue des préfets de région responsables opérationnels de programme qui assurent, à ce titre, la programmation et la gestion des crédits, le PITE présente deux avantages par rapport aux programmes budgétaires de droit commun.

En premier lieu, le PITE se caractérise par sa **souplesse et sa simplicité de gestion grâce à la fongibilité des crédits et à l'existence d'un responsable de programme unique**, alors même qu'il est financé par plusieurs programmes budgétaires ministériels. Ainsi, contrairement aux contrats de plan État-régions, le PITE n'implique pas de négocier avec chaque responsable de programme contributeur les montants à mobiliser et permet aux préfets de gérer les crédits de façon cloisonnée entre un grand nombre de budgets opérationnels de programme ministériels. « *Le préfet peut ainsi disposer de l'ensemble des crédits qui vont financer ce programme et les utiliser de façon beaucoup plus souple* »¹ indiquait en 2011 Jean-Benoît Albertini, alors secrétaire général adjoint du ministère de l'intérieur et directeur de la modernisation et de l'action territoriale. En outre, le préfet dispose, dès le début de l'exercice, de la quasi-totalité des crédits ouverts en loi de finances initiale (hors réserve de précaution).

D'après le ministère de l'intérieur, la souplesse du PITE s'est notamment « *avérée utile dès 2006 pour débiter sans délai [...] des contrôles supplémentaires dans les bassins versants faisant l'objet d'une procédure pré-contentieuse avec l'Union européenne et amplifier le rythme de mise en œuvre du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole* »².

Une récente mission de l'Inspection générale de l'administration concernant le plan chlอร์ดေးcone en Martinique et en Guadeloupe a également souligné le **caractère essentiel de la fongibilité des crédits pour assurer la bonne réalisation du plan d'action**. Grâce au PITE, les opérations stratégiques ont pu être exécutées en priorité, tout en offrant la possibilité de répondre à des besoins qui n'étaient pas anticipés lors de l'établissement de la maquette.

En second lieu, **le PITE garantit la cohérence de l'action de l'État au niveau interrégional**. En effet, l'action 6 « Marais poitevin » regroupe, au sein d'une même enveloppe, des crédits finançant des mesures dans deux régions distinctes et trois départements. L'action 8 « Plan chlอร์ดေးcone » permet la mise en œuvre d'un même plan gouvernemental dans deux départements et régions d'outre-mer. Pour le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine, Pierre Dartout, le PITE est ainsi **un bon « outil d'intégration politique et territoriale »** et permet de répondre de façon harmonisée à une situation spécifique.

B. DU POINT DE VUE DES BÉNÉFICIAIRES, D'AVANTAGE DE VISIBILITÉ ET DE LISIBILITÉ

Le PITE offre la possibilité de **distinguer clairement, au sein du budget de l'État, les crédits consacrés par l'ensemble des ministères à un enjeu territorial spécifique**. En pratique, il arrive toutefois que certains

¹ Archive des dossiers de presse disponibles sur le site internet du ministère de l'intérieur, 2011.

² Réponse de la DMAT du ministère de l'intérieur au questionnaire écrit de votre rapporteur spécial.

ministères maintiennent des financements parallèlement au PITE. Par exemple, le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé », qui relève du ministère des solidarités et de la santé, finance des études de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et de l'Agence nationale de santé publique (ANSP) dans le cadre du plan chlordécone.

De plus, bien que l'autorisation budgétaire soit annuelle, l'action d'un PITE a, en principe, vocation à financer un plan gouvernemental pluriannuel. Cet outil budgétaire donne ainsi **une meilleure visibilité de l'engagement de l'État** sur un territoire et pour une période donnée.

Pour les acteurs locaux, le PITE garantit également **une plus grande lisibilité** du soutien apporté par l'État ainsi qu'**un interlocuteur unique**, en l'occurrence le préfet de région, assisté par le secrétariat général aux affaires régionales.

Enfin, le PITE peut aussi contribuer à **fédérer les acteurs autour d'un enjeu commun** – comme par exemple la préservation des prairies humides dans le Marais poitevin – et apaiser les tensions au niveau local. Ce rôle positif a notamment été souligné par l'Inspection générale de l'administration dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre du plan chlordécone.

C. UN PROGRAMME QUI POURRAIT ÊTRE ÉTENDU À D'AUTRES TERRITOIRES, À CONDITION DE MIEUX LE CIBLER ET DE RENFORCER SON SUIVI

De prime abord, le caractère statique du PITE et la diminution des crédits qui lui sont affectés d'année en année pourraient laisser penser que ce programme est « à bout de souffle ». Toutefois, les nombreux atouts de cet outil budgétaire militent en faveur de son maintien. Il constitue, de plus, un levier financier essentiel aux préfets de région dans l'exercice de leurs missions, en leur permettant de rassembler autour d'un plan gouvernemental cohérent l'ensemble des acteurs locaux concernés par un enjeu territorial majeur.

Par ailleurs, le PITE ne s'est pas avéré être « *un programme à géométrie variable, qui ne répondrait pas aux conditions de cohérence et de stabilité voulues par le législateur organique* »¹ comme le craignaient initialement le président et le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Jean Arthuis et Philippe Marini. C'est pourquoi sa suppression ne semble pas opportune.

¹ Rapport d'information n° 292 (2003-2004) de MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le PITE doit néanmoins être ciblé sur des enjeux territoriaux impliquant directement l'État et nécessitant son intervention dans des délais rapides.

✚ **Proposition n° 1 : adapter le PITE en le réservant exclusivement à des actions qui répondent, à un moment donné, à des enjeux territoriaux particuliers nécessitant l'intervention de l'État, comme par exemple en cas de risque de contentieux européen, de menace pour la santé ou d'opération visant à réduire la fracture territoriale.**

Ensuite, si le recours au PITE doit demeurer une exception, dans la mesure où il déroge à la lettre et à l'esprit de la LOLF, il est regrettable que d'autres territoires confrontés à un enjeu de santé publique majeur ou bien à un risque juridique mettant en cause la responsabilité de l'État – comme par exemple en cas de risque de contentieux communautaire – ne puissent bénéficier de la souplesse offerte par ce programme. Aussi, afin d'assurer un renouvellement progressif des actions du PITE, serait-il préférable de réserver cet outil budgétaire à des actions clairement limitées dans le temps.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la création d'une action au sein du PITE n'entraîne pas nécessairement une dépense nouvelle mais permet de regrouper au sein d'une même enveloppe budgétaire les moyens consacrés par différents ministères.

✚ **Proposition n° 2 : appliquer réellement le principe de limitation dans le temps des actions du PITE afin de faciliter l'inscription de nouvelles opérations au sein du programme.**

Le principe de limitation dans le temps des actions financées par le PITE ne saurait être correctement mis en œuvre sans des évaluations plus régulières des plans d'action qu'il a vocation à financer. Des bilans à intervalle régulier, par exemple tous les trois ou quatre ans, permettraient en effet d'évaluer si les actions du PITE doivent être reconduites et, si tel est le cas, pour quelle durée en vue d'atteindre les objectifs fixés.

✚ **Proposition n° 3 : réaliser systématiquement des évaluations, tous les trois à quatre ans, de la mise en œuvre de chaque plan d'action financé par le PITE.**

Enfin, la transparence du PITE pourrait être renforcée en faisant figurer dans les documents budgétaires relatifs au programme 162 des interventions territoriales de l'État, les montants transférés chaque année par les ministères contributeurs à chaque action du PITE. Cette information est, en effet, nécessaire, pour analyser convenablement l'ensemble des enjeux budgétaires du PITE.

✎ **Proposition n° 4 : faire figurer dans les documents budgétaires (projet et rapport annuel de performances) les ministères et programmes contributeurs au PITE et les montants attribués par ces derniers à chaque action.**

SECONDE PARTIE

LA CONTRIBUTION DU PITE À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GOUVERNEMENTAL POUR LE MARAIS POITEVIN : BILAN ET PERSPECTIVES

Au-delà des observations et propositions d'ordre général présentées précédemment, la présente mission de contrôle budgétaire s'est attachée à analyser la mise en œuvre sur le terrain de l'une des actions du PITE, à savoir l'action 6 concernant le plan gouvernemental pour le Marais poitevin, afin de mieux appréhender les spécificités de ce programme budgétaire et de tracer des perspectives pour l'avenir.

L'action consacrée au Marais poitevin est la plus faiblement dotée du PITE. Les crédits ouverts en loi de finances pour 2017 ont atteint leur niveau le plus bas depuis 2006, avec 1,2 million d'euro en AE et 1,6 million d'euros en CP. De plus, le plan gouvernemental ayant justifié sa création est achevé depuis 2013.

Dans ces conditions, se pose la question du maintien de cette action. En complément des rapports d'évaluation remis par les corps d'inspection compétents en 2014 et en 2016¹, des visites de terrain à la rencontre des acteurs locaux, l'audition des services gestionnaires et du préfet de la région Nouvelle-Aquitaine ont permis de dresser un bilan de l'utilisation du PITE dans le Marais poitevin.

I. UN TERRITOIRE AU PATRIMOINE NATUREL D'EXCEPTION, CARACTÉRISÉ PAR UNE GOUVERNANCE TRÈS FRAGMENTÉE

A. HISTOIRE ET CARACTÉRISTIQUES NATURELLES DU MARAIS POITEVIN

1. Une zone humide aménagée par l'homme depuis le XVI^e siècle

La zone humide du Marais poitevin s'étend sur près de **102 000 hectares², répartis entre deux régions - Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine - et trois départements - Vendée (64 000 hectares), Deux-Sèvres (8 000 hectares) et Charente-Maritime (25 000 hectares). Il**

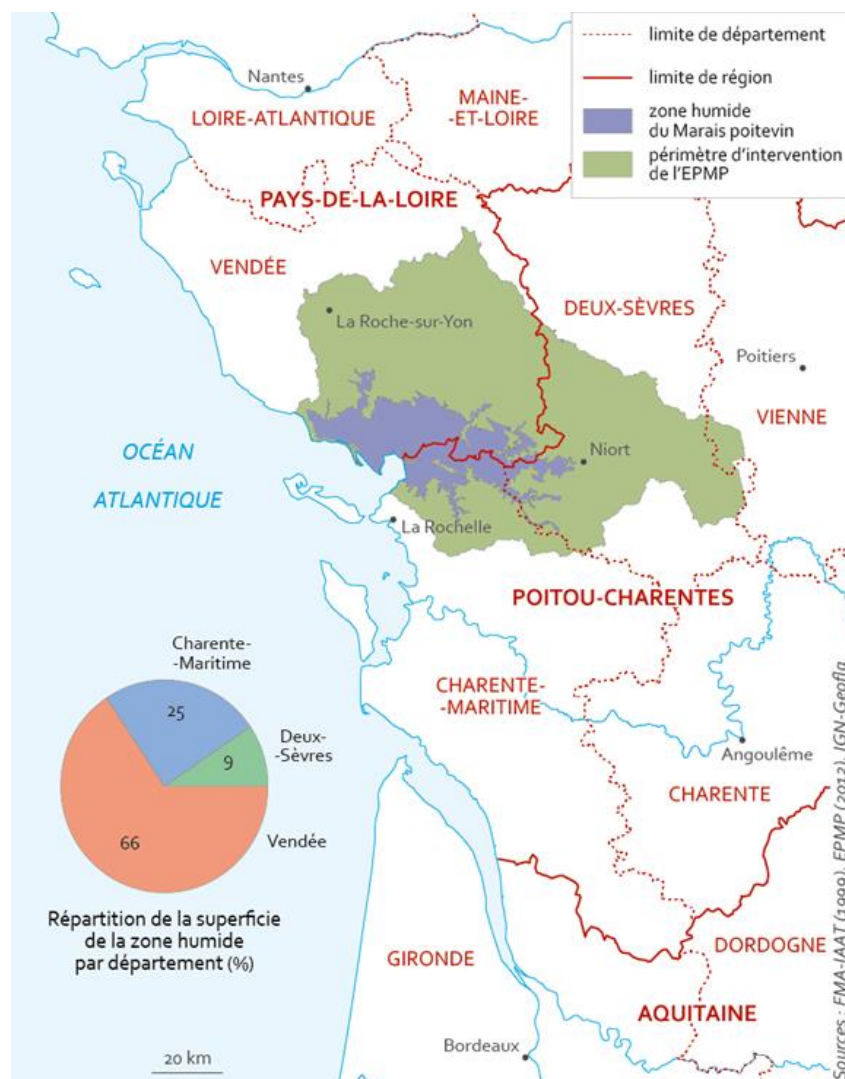
¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin*, juin 2014 ; CGEDD, *Le Marais poitevin : état des lieux actualisées des actions menées à la suite du plan gouvernemental 2003-2013 et orientations*, juin 2016.

² Zone en violet sur la carte ci-dessous.

s'agit de la seconde zone humide de France métropolitaine après la Camargue.

Les **premiers grands travaux de dessèchement** du Marais poitevin ont débuté au **XVI^e siècle**, sous le règne d'Henri IV, afin de permettre la valorisation agricole du territoire. Dans les marais desséchés, **des sociétés de marais furent créées par les propriétaires à partir du milieu du XVII^e siècle** pour assurer collectivement l'entretien et la réalisation des ouvrages et gérer les niveaux d'eau. Les marais mouillés étaient quant à eux gérés par les paroisses, puis les communes. Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, le morcellement de la propriété dans les marais a ainsi conduit à un partage en de nombreuses petites parcelles, délimitées par des fossés, donnant au territoire ses caractéristiques actuelles.

Zone humide du Marais poitevin



Source : Établissement public du Marais poitevin, 2015

Après une période de mise en prairie de nombreuses cultures et le développement de l'élevage extensif, à la suite de l'exode rural qui toucha le territoire aux XIX^e et XX^e siècles, un **mouvement de remise en culture des espaces, au détriment des prairies naturelles humides, est intervenu à partir du milieu des années 1970** ; la modernisation des moyens et techniques agricoles permettant en effet de mécaniser et d'intensifier le drainage des terres.

Aujourd'hui, environ 100 000 habitants vivent dans le périmètre de la zone humide du Marais poitevin, dont environ **48 000 hectares sont recouverts de surfaces agricoles cultivées**, principalement dans la zone sud du marais tandis que l'élevage domine au nord.

L'histoire récente du Marais poitevin est ainsi marquée par les tentatives de reconquête des prairies humides et de recherche d'un équilibre entre usages agricoles et protection de la biodiversité. Le territoire a également été touché par la tempête Xynthia, qui a mis en lumière des carences en matière de protection du territoire des risques d'inondation.

Histoire récente du Marais poitevin

Jusque dans les années 1980	Marais poitevin aménagé dans une logique d'assèchement pour une mise en culture céréalière ou en polyculture-élevage
1992	Mise en demeure de la France par la Commission européenne pour non-respect de la directive « Oiseaux » dans le Marais poitevin
1997	Non renouvellement du label « parc naturel régional » du Marais poitevin (cas unique en France), puis création d'un parc interrégional sur un périmètre plus restreint
1999	Condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes pour non-respect de la directive « Oiseaux », suivi en 2002 d'un nouvel avis motivé
2002	Extension du site Natura 2000 du Marais poitevin (68 023 hectares)
2003	Mise en place du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin et extension à 18 620 hectares du classement du site du marais mouillé
2005	Levée du contentieux communautaire
2010 (février)	Tempête Xynthia provoquant la submersion de 16 000 hectares et la mort de 33 personnes dans le secteur de la baie de l'Aiguillon
2010	Labellisation Grand site de France délivrée au parc interrégional pour la gestion des marais mouillés (18 550 hectares)

2011	Création de l' Établissement public du Marais poitevin (EPMP) chargé de coordonner et de mettre en œuvre les politiques de l'État en matière de gestion hydraulique et de biodiversité et désignation d'un préfet coordonnateur pour le Marais poitevin
2014	Re-labellisation du Parc naturel régional du Marais poitevin (PNR)
2014	Première mission d'évaluation du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de la mise en œuvre du plan gouvernemental 2003-2013 pour le Marais poitevin
2016	Seconde mission du CGEDD dressant un état des lieux actualisé des actions menées dans le cadre du plan gouvernemental 2003-2013 et présentation des orientations

Source : commission des finances du Sénat

2. Un territoire présentant des enjeux spécifiques de biodiversité, de gestion de l'eau et des risques d'inondation

Isolé de la mer au fil des siècles par les interventions humaines, le Marais poitevin est **un milieu artificiel**, s'étendant sur une zone en bord de mer de très faible altitude et qui, dès lors, ne peut se maintenir qu'à la condition d'être entretenu. La zone humide de 102 000 hectares est ainsi constituée de quatre types de marais :

- les **marais desséchés** (environ 46 820 hectares), isolés des crues par endiguement et rendus cultivables par drainage ou pompage ; ils concentrent de grandes cultures céréalières ;
- les **marais mouillés** (environ 32 262 hectares), inondables par accumulation des eaux de pluie ou lors des crues ;
- les **marais intermédiaires** (environ 18 768 hectares), potentiellement humides mais dont l'équipement en structures d'assèchement (digues, pompes) les rapprochent des marais desséchés ;
- les **marais maritimes**, secteurs en eaux saumâtres soumis aux marées (prés salés, vasières etc.)¹.

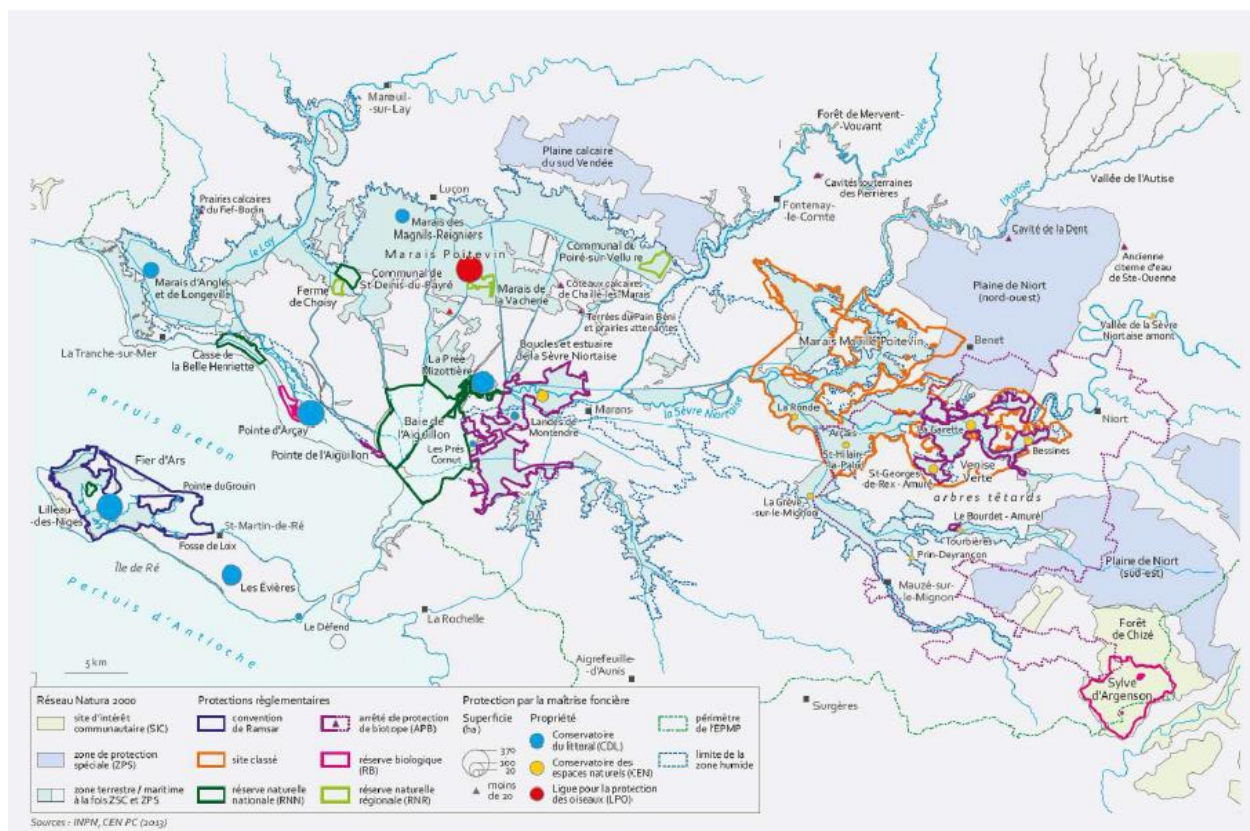
Les **prairies naturelles humides**, qui couvrent environ un tiers de la zone humide du Marais poitevin, et la **baie de l'Aiguillon** sont les espaces qui présentent **le plus fort enjeu en terme de biodiversité** en raison des 250 espèces qui y sont recensées, parmi lesquelles des espèces emblématiques du marais. On peut notamment citer, en matière de faune, le héron pourpré, la cigogne, la guifette noire, le râle des genêts, la barge à

¹ CGEDD et CGAAER, op. cit., juin 2014, p. 14.

queue noire, la loutre ou encore l'anguille, amphibiens et, en matière de flore, la jussie aquatique, le jonc de Gérard ou l'orge maritime¹.

Afin de protéger ce patrimoine naturel fragile, **une zone Natura 2000 s'étendant sur 68 023 hectares** a été créée dans le périmètre de la zone humide du Marais poitevin en 1999, à la suite de la condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes². La zone Natura 2000 est en fait composée de trois zones : une zone de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive « Oiseaux »³, une zone spéciale de conservation (ZSC) au titre de la directive « Habitats »⁴ et le site d'intérêt communautaire de la Sylve d'Argenson au sud-est du marais. À ce zonage s'ajoute la **réserve naturelle nationale** située dans la baie de l'Aiguillon, **trois réserves naturelles régionales**, le **site classé** situé dans le périmètre du marais mouillé poitevin ainsi que deux zones faisant l'objet d'**arrêtés de protection de biotope**, situées à proximité de la « Venise verte » et de Marans.

Les principaux dispositifs de protection des milieux naturels et des espèces



Source : Établissement public du Marais poitevin, 2015

¹ CGEDD, op. cit., juin 2016, pp. 22-24.

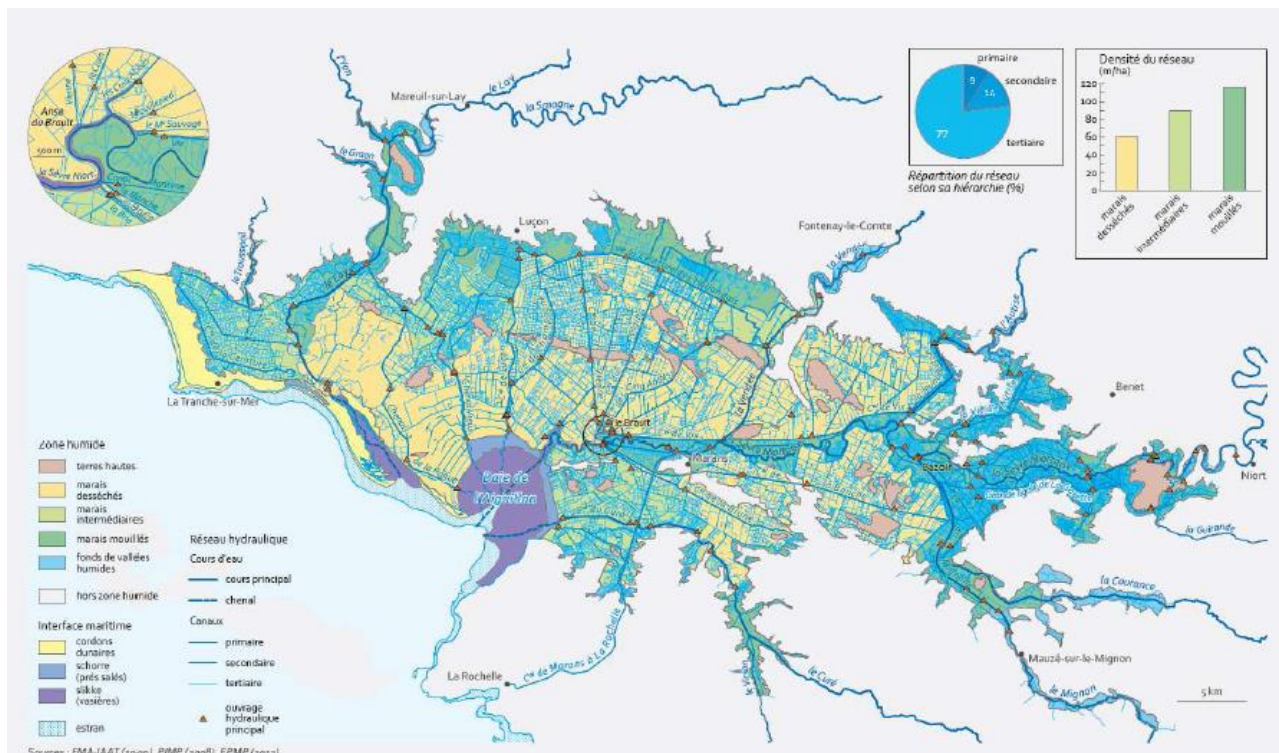
² Voir infra.

³ Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

⁴ Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

Outre la préservation de la biodiversité, le Marais poitevin est confronté à un second enjeu : celui de **la gestion de l'eau et des risques d'inondation**. En effet, le marais et son bassin versant constituent un système hydraulique particulièrement complexe comportant **plus de 8 000 km de canaux, 1 000 km de digues et 600 ouvrages hydrauliques** qui compartimentent le marais en 270 casiers hydrauliques, vers lesquels convergent différents cours d'eau, notamment le Lay, la Vendée et la Sèvre niortaise.

Zone humide et voies d'eau du Marais poitevin



Source : Établissement public du Marais poitevin, 2015

B. LA CONDAMNATION DE LA FRANCE PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'arrêt du 25 novembre 1999 de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) condamnant la France pour manquement à la directive « Oiseaux » marque un tournant dans l'histoire récente du Marais poitevin. Le Marais poitevin constituant « *une zone naturelle de très haute valeur ornithologique* », il fut reproché à la France de **ne pas avoir classé en temps voulu en zone de protection spéciale (ZPS) une superficie suffisante du Marais poitevin**, de ne pas avoir conféré aux zones classées « *un statut juridique suffisant* » et de **ne pas avoir pris les mesures adaptées pour empêcher la détérioration des sites du marais classés en ZPS**.

ou de ceux qui auraient dû l'être¹. En particulier, selon la Cour de justice, « *la loi française sur l'eau de 1992 et les contrats conclus entre l'État et les agriculteurs pour développer notamment les méthodes d'exploitation agricole respectueuses de l'environnement, ne sont pas suffisantes pour assurer la reproduction et la survie des espèces protégée* »².

En l'absence de mesures suffisantes, une **deuxième procédure** d'infraction fut lancée en 2002 par la Commission européenne pour « **manquement sur manquement** », susceptible d'aboutir en cas de saisine de la Cour de justice et de nouvelle condamnation, à une amende forfaitaire et à une astreinte financière pouvant atteindre 150 000 euros par jour.

Pour répondre aux insuffisances relevées par la CJCE et par la Commission européenne, un « **plan gouvernemental pour le Marais poitevin** »³ couvrant la période 2003-2013 fut adopté en 2002. L'extension de la ZPS sur une surface totale d'environ 68 000 hectares, l'adoption du document d'objectifs (DOCOB) du site Natura 2000 et l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) ont permis le **classement de la procédure d'infraction par la Commission européenne en 2005**.

Malgré la stabilisation voire le léger accroissement des surfaces en prairies – qui concentrent l'essentiel de la faune et de la flore dans la zone du Marais poitevin – les représentants des associations environnementales, des syndicats de marais et du parc naturel régional considèrent que le **risque de contentieux communautaire subsiste**.

C. UN TRÈS GRAND NOMBRE D'ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA GESTION DU MARAIS POITEVIN

Partagé entre deux régions et trois départements, le Marais poitevin se caractérise par la multitude d'acteurs participant à sa gestion et par la complexité de sa gouvernance.

Parmi les **acteurs privés**, il convient de mentionner :

- les **41 syndicats de marais qui assurent la gestion des niveaux d'eau** dans leur secteur en manœuvrant les ouvrages hydrauliques dont ils ont la charge et qui effectuent des travaux d'entretien des ouvrages et des cours d'eau à partir des cotisations des propriétaires⁴. Ces groupements de propriétaires fonciers, de taille très variable et dont les premiers ont été constitués au XVII^e siècle, prennent la forme d'associations syndicales

¹ CJCE, arrêt du 25 novembre 1999, Commission c/ République française, affaire C-96/98.

² CJCE, Communiqué de presse n° 93/99 du 25 novembre 1999 dans l'affaire C-96/98.

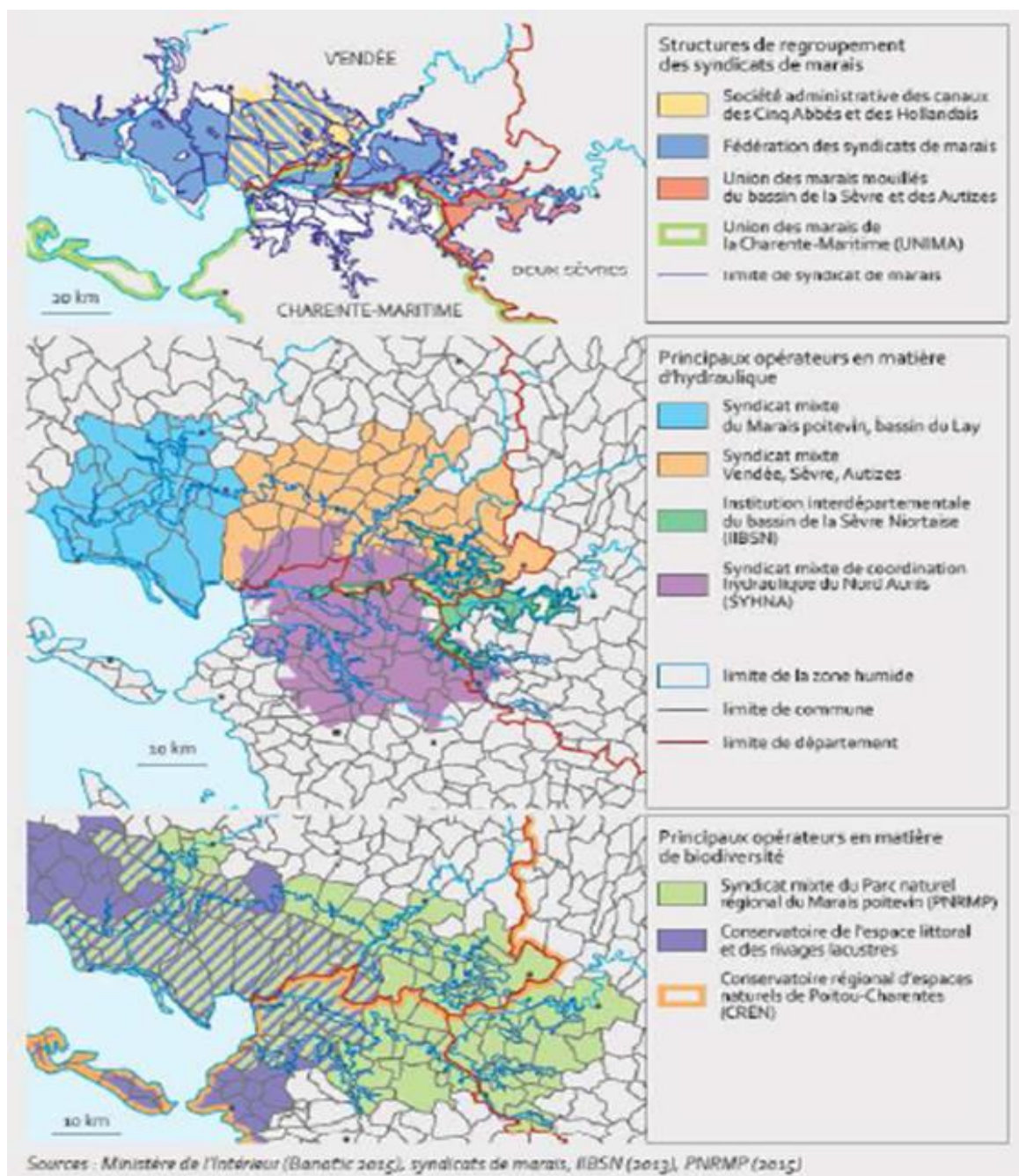
³ Élaboré à la suite du rapport établi par Pierre Roussel, « Un projet pour le Marais poitevin », 2001.

⁴ Les cotisations des syndicats de marais sont comprises entre 10 et 30 euros par hectare ; les ressources totales des syndicats sont estimées à 2 millions d'euros par an.

autorisées ou constituées d'office et couvrent, au total, **89 % de la zone humide** ;

- quatre **structures de regroupement des syndicats de marais** qui fédèrent une partie des syndicats (l'Union des marais de la Charente-Maritime, l'Union des marais mouillés du bassin de la Sèvre et des Autizes, la Fédération des syndicats de marais et la Société administrative des canaux des Cinq Abbés et des Hollandais) ;

**Périmètre d'intervention des fédérations de syndicats de marais,
des opérateurs hydrauliques et des opérateurs en matière de biodiversité
dans la zone humide du marais**



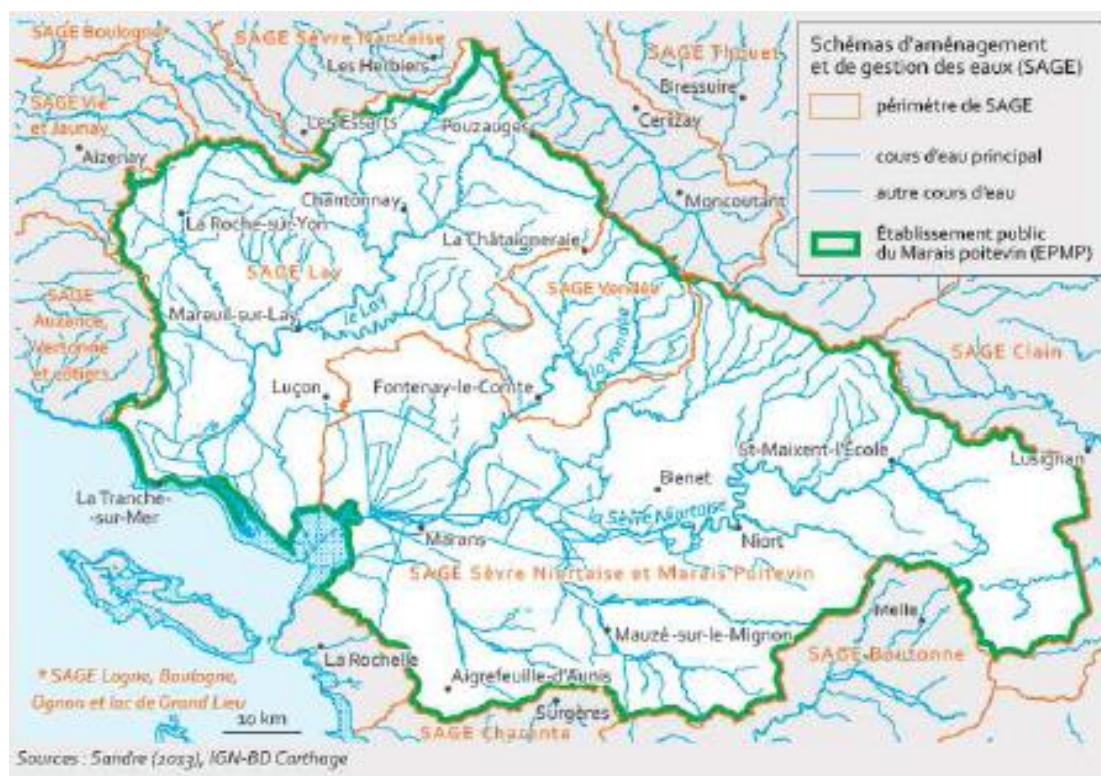
Source : Établissement public du Marais poitevin, 2015

Parmi les **acteurs publics** intervenant dans la gouvernance du Marais poitevin figurent :

- l'**Établissement public du Marais poitevin (EPMP)**. Cet établissement public à caractère administratif, sous la tutelle du ministre de la transition écologique et solidaire, a été **créé en 2011**. Il est principalement **chargé de la gestion de l'eau** (règlements d'eau, contrats de marais) **et des milieux naturels** (Natura 2000, projet agro-environnemental et climatique, contrat territorial des milieux aquatiques), sur le **périmètre des trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)**, soit **639 000 hectares**, dépassant ainsi la seule zone humide du marais.

Doté d'un budget d'environ **2,8 millions d'euros en 2016**, l'EPMP est financé principalement par le PITE (1,5 million d'euros en 2016). Les dépenses de fonctionnement de l'établissement sont couvertes par une subvention pour charges de service public de 490 000 euros du ministère de la transition écologique et solidaire et par l'agence de l'eau Loire-Bretagne (500 000 euros en 2016).

Périmètre du champ d'intervention de l'EPMP



Source : Établissement public du Marais poitevin, 2015

Se définissant comme « *un lieu d'échange privilégié et régulier, au service des acteurs du marais* », l'EPMP dispose d'un **conseil d'administration présidé par le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine** et composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des usagers, de personnes qualifiées et d'un représentant du personnel ;

- **le parc naturel régional (PNR) du Marais poitevin, « re-labellisé » en 2014.** Géré par un **syndicat mixte** constitué par les deux régions Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine, les trois départements de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée, les communes adhérentes, les établissements publics de coopération intercommunale et les chambres d'agriculture, le PNR est responsable de la mise en œuvre du projet de territoire en matière de **protection du patrimoine naturel, d'aménagement du territoire, de développement économique** (notamment touristique) et d'éducation à l'environnement et au développement durable. Doté d'un budget total de **5,6 millions d'euros** en 2016, il intervient sur l'ensemble de la zone humide pour développer des projets en maîtrise d'ouvrage, des actions d'animation ou dispenser des conseils ou une assistance aux collectivités territoriales qui le sollicitent. Contrairement à la plupart des parcs naturels régionaux, le PNR du Marais poitevin n'a pas de compétence en matière de gestion de l'eau, celle-ci étant dévolue à l'EPMP ;

- **le parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis charentais**, créé en avril 2015. S'étendant sur 800 kilomètres de côtes sur trois départements (Vendée, Charente-Maritime, Gironde), le parc naturel marin couvre notamment les estuaires du Payré, du Lay, de la Sèvre Niortaise et de la Charente. Il est compétent pour la gestion des zones Natura 2000 en mer et le long des côtes ;

- **le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CLEC)** et le **conservatoire régional d'espaces naturels de Poitou-Charentes (CREN)**, qui mènent des actions de maîtrise foncière sur le marais ;

- **trois syndicats mixtes hydrauliques** (syndicat mixte du Marais poitevin-bassin du Lay (SMPBL), syndicat mixte Vendée, Sèvre, Autizes et syndicat mixte de coordination hydraulique du Nord Aunis). Chacun regroupe des communes et des collectivités sur un périmètre donné¹. Ils sont chargés de **l'étude et de la réalisation de nouveaux ouvrages hydrauliques d'intérêt collectif**, voire de l'amélioration des ouvrages existants. ;

- **l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN)**. Établissement public territorial financé par les conseils départementaux de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée, il a pour missions d'assurer l'entretien des berges et des cours d'eau et le suivi des **travaux d'aménagement des ouvrages hydrauliques**, de réaliser des études liées à la gestion de l'eau et de porter les SAGE « Sèvre niortaise et Marais poitevin » et « Vendée ». Depuis 2014, l'IIBSN est **propriétaire et**

¹ Voir la carte p. 32.

gestionnaire du Domaine Public Fluvial de la Sèvre Niortaise, des Autizes et du Mignon, qui lui a été transféré par l'État. Il se distingue ainsi des trois opérateurs hydrauliques nommés ci-avant par ses compétences élargies. Cependant, il convient de noter que son périmètre géographique d'intervention est plus réduit¹. En 2016, le budget de l'IIBSN s'est élevé à 4,1 millions d'euros, dont 1,8 million d'euros de dépenses d'investissement ;

- le **syndicat mixte des réserves de substitution** (SYRES) de Charente-Maritime, regroupant le département, des syndicats de marais et les agriculteurs irrigants afin de réguler les tensions relative à la ressource en eau ;

- les **collectivités territoriales** situées dans le périmètre d'intervention de l'EPMP, soit deux régions, quatre départements, 32 EPCI² et 353 communes ;

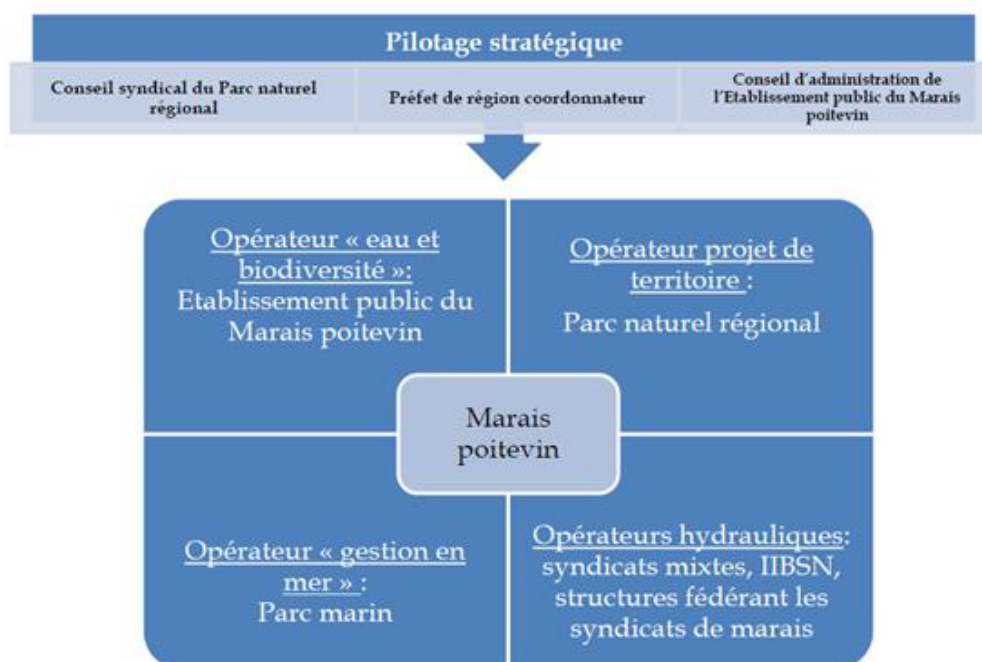
- les **services départementaux et régionaux de l'État** et, en particulier, le **préfet de la région Nouvelle-Aquitaine**, à qui est confié le rôle de **coordonnateur pour le Marais poitevin**.

En définitive, il existe donc un **éclatement des compétences** exercées par plusieurs entités sur un même périmètre géographique – par exemple, l'EPMP est compétent en matière de gestion de l'eau, tandis que le PNR assure la protection des milieux naturels dans la zone humide du marais - ainsi qu'une **multiplication de structures – et tout particulièrement des opérateurs hydrauliques – exerçant les mêmes compétences** dans différentes zones.

¹ Voir la carte p. 32.

² Au 1^{er} janvier 2016.

Schéma simplifié de gouvernance du Marais poitevin



Source : commission des finances du Sénat

II. UN SOUTIEN FINANCIER CONSÉQUENT DE L'ÉTAT DEPUIS 2003

Entre 2003 et 2013, le plan gouvernemental pour le Marais poitevin a mobilisé des moyens financiers importants de l'État, des collectivités territoriales, de l'agence de l'eau et de l'Union européenne, dépassant ainsi les engagements du protocole de financement initial.

Le PITE a joué un rôle significatif dans la mise en œuvre de ce plan en finançant un grand nombre d'opérations hydrauliques et une part des mesures agroenvironnementales et climatiques. Depuis 2011, l'EPMP est chargé de recueillir et d'identifier les besoins de financement en lien avec les services préfectoraux. Le plan gouvernemental étant aujourd'hui achevé, on observe depuis 2015 une diminution des crédits du PITE dévolus au Marais poitevin.

A. PRÈS DE 260 MILLIONS D'EUROS CONSACRÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN GOUVERNEMENTAL

1. Le bilan financier de la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin

Le plan gouvernemental pour le Marais poitevin adopté en 2002 se fondait sur le constat, établi par le secrétaire général de l'Inspection générale de l'environnement de l'époque, Pierre Roussel, du **risque d'une évolution**

du Marais poitevin en trois types de milieux : une « réserve touristique » résiduelle ou un « musée vert » dans la zone de la Venise verte, une vaste zone de grandes cultures totalement banalisée et un espace de prairies voué à l'abandon.

Ainsi, le plan définissait **neuf champs d'action** dans lesquels l'État s'engageait à intervenir pour une durée de dix ans, conformément au protocole d'accord ultérieurement signé entre l'État, les régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes, et les départements de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée.

Le plan gouvernemental pour le Marais poitevin 2003-2013

Le plan d'action s'articulait à l'origine autour des neuf thèmes suivants :

1) l'hydraulique, avec comme objectif une « gestion équilibrée de l'eau » à travers l'adoption et la mise en œuvre de trois SAGE et de nombreuses interventions d'entretien des canaux, ouvrages, estuaires. En revanche, le plan ne mentionne pas spécifiquement la gestion des niveaux d'eau dans le marais ;

2) la connaissance (suivi scientifique complet du marais et de son évolution) ;

3) l'agriculture, en promouvant une activité agricole compatible avec l'avenir des zones humides et des zones de protection notamment à l'aide de mesures agro-environnementales et en optimisant la gestion de l'irrigation ;

4) le tourisme, en développant une stratégie harmonieuse et en s'appuyant sur la démarche « grand site de France » ;

5) la mise en place des zones Natura 2000 à travers l'animation du document d'objectifs (DOCOB) qui comporte 47 fiches-actions réparties en quatre volets : « agro-environnement », « hydraulique », « espèces et habitats » et « pédagogie et communication » ;

6) les infrastructures (vigilance concernant l'impact de certains projets d'infrastructure routière ou de réseau électrique) ;

7) les aspects institutionnels (processus de re-labellisation du parc naturel régional) ;

8) les aspects financiers (recherche de financements européens, participation de l'agence de l'eau, engagement financier de l'État) ;

9) le suivi et la mise en œuvre (poste à temps plein dans les services déconcentrés de l'État dédié au suivi du plan et préfet de région Poitou-Charentes chargé de la coordination).

Malgré d'« *indéniables réussites* », notamment l'instauration d'un dialogue renouvelé entre les différents acteurs du marais et le **maintien d'un stock de prairies humides suffisant** pour préserver la biodiversité, la mission d'évaluation réalisée en 2014 a jugé l'efficacité et surtout l'efficience du plan « *médiocres, compte tenu de l'éclatement géographique du*

territoire entre de nombreuses collectivités publiques et d'intérêts fortement divergents, même si les tensions ont tendance à s'atténuer »¹.

Tout en soulignant la difficulté d'établir un bilan financier précis du plan gouvernemental en raison du regroupement des crédits de l'État au sein du PITE à partir de 2006 et d'un pilotage insuffisant pour identifier les financements de l'ensemble des collectivités territoriales, la mission a évalué le montant total consacré à la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin à près de **260 millions d'euros entre 2003 et 2013**.

D'après ces estimations, **l'État fut le deuxième contributeur au plan** avec environ 66 millions d'euros, soit 25 % du montant total, tandis que **l'ensemble des collectivités y auraient consacré 119 millions d'euros** (45,7 %), dont 57 millions d'euros du conseil départemental de Vendée. Les fonds de l'Union européenne auraient permis de financer 17 % du plan et l'agence de l'eau Loire-Bretagne 11 %.

Bilan financier estimatif du plan gouvernemental pour le Marais poitevin 2003-2013

(en millions d'euros)

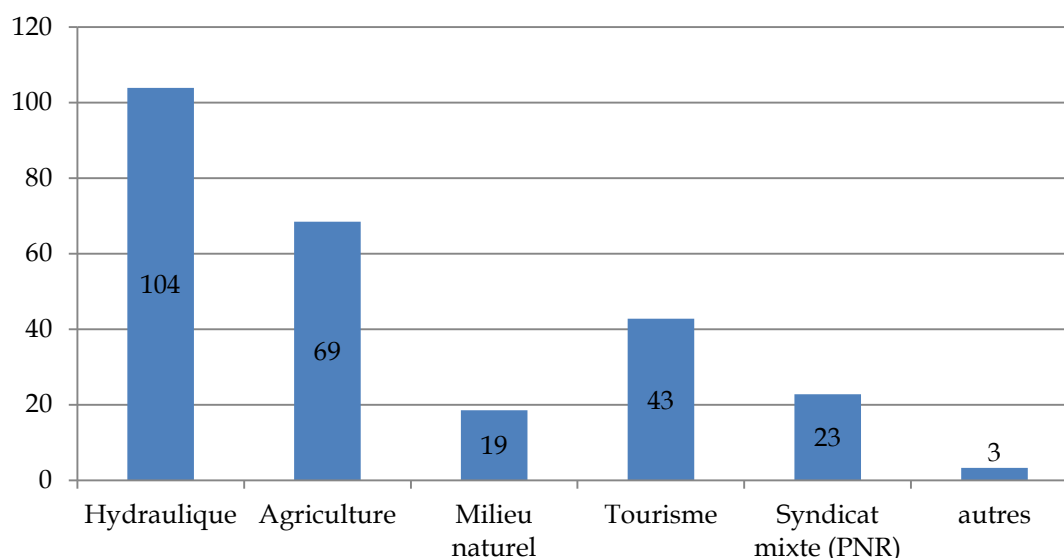
	État	Europe	CR PC	CR PdL	CG 17	CG 79	CG 85	AE LB	Tous financeurs
Hydraulique	20,92	6,03	1,81	5,29	4,14	6,11	29,90	29,74	103,93
Agriculture	31,95	33,45	0,54	2,14	0,00	0,22	0,22		68,52
Milieu naturel	7,74	3,39	1,23	1,30	0,03	0,98	3,87		18,55
Tourisme	4,26	2,36	2,77	5,80	2,54	5,62	19,45		42,80
Syndicat mixte*	1,01		7,91	7,27	1,45	2,58	2,54		22,77
autres	0,23	0,02	0,17	0,65	0,09	1,13	1,01		3,30
TOTAL 2003-2013	66,11	45,25	14,42	22,46	8,25	16,65	56,99	29,74	259,87

* PNR avant sa re-labellisation.

Source : rapport CGEDD et CGAAER, 2014

Les financements engagés durant la période 2003-2013 ont principalement été affectés au **volet hydraulique** du plan (104 millions d'euros soit près de 40 % du total des financements) ainsi qu'au volet agricole (69 millions d'euros ce qui correspond à 26 % du total). Il convient également de noter que les collectivités territoriales ont consacré des financements importants aux actions de développement touristique.

¹ CGEDD et CGAAER, *op. cit.*, juin 2014, p. 5.

Bilan financier du plan gouvernemental pour le Marais poitevin par thème*(en millions d'euros)**Source : rapport CGEDD et CGAAER, 2014***2. Une contribution de 66 millions d'euros de l'État entre 2003 et 2013 dont 38 millions d'euros du PITE**

Sur les 66 millions d'euros consacrés par l'État à la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin **entre 2003 et 2013**, la **contribution du PITE est estimée à environ 38 millions d'euros** en autorisations d'engagement.

Durant cette période, **l'État a financé majoritairement le soutien au secteur agricole**, à travers les mesures agro-environnementales et l'indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN). Le PITE permet, en effet, de fournir **un complément aux mesures agro-environnementales** classiques afin d'inciter au développement et au maintien de l'élevage - moins rémunérateur que la mise en culture dans la zone humide du marais en raison de la fertilité des terres - et ainsi de maintenir les prairies humides.

Parmi les dispositifs spécifiques au Marais poitevin figurent notamment les **prairies communales**, couplées aux **contrats de « Maintien de l'eau dans les parties basses des prairies »**, qui offrent un outil économique intéressant pour les éleveurs tout en incitant à la conservation de prairies humides naturelles.

En matière hydraulique, au cours de la période 2003-2013, le PITE a principalement contribué à la réalisation de **retenues de substitution**. Cependant, il finance aussi des opérations d'entretien et de restauration d'ouvrage, en accordant des aides aux principaux opérateurs hydrauliques.

Les types de mesures financées par le PITE Marais poitevin

Selon les documents budgétaires, les crédits du PITE ont vocation à soutenir la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin. Ces crédits sont répartis en quatre axes :

- l'axe 1 « **Amélioration de la gestion de la ressource en eau** » (600 000 euros en AE et 500 000 euros en CP en 2017). Il s'agit de financer l'**entretien du réseau hydraulique** et la gestion des niveaux d'eau du Marais, notamment en accompagnant le transfert du domaine public fluvial de l'État à l'Institution interdépartementale de la Sèvre niortaise (IIBSN) dont la convention financière n'était satisfaite qu'à 50 % en 2016 ;

- l'axe 2 « **Favoriser une agriculture conforme aux enjeux environnementaux du Marais** » (300 000 euros en AE et 800 000 euros en CP en 2017) grâce à la prise en charge des **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)**, de l'indemnité compensatoire de handicap naturel en faveur des agriculteurs et de subventions au Conservatoire des ressources génétiques ;

- l'axe 3 « **Préserver les milieux naturels et les habitats** » (500 000 euros en AE et en CP), qui finance la mise en œuvre du document d'objectifs (DOCOB) du site « Natura 2000 » (contrats Natura 2000, actions du programme d'aménagement et de restauration des marais mouillés (PARMM), Programme d'aménagement et de restauration des marais occidentaux (PARMO), inventaires de l'observatoire du patrimoine naturel, construction de passes à poisson sur les ouvrages du domaine public fluvial transféré à l'IIBSN, projets de maîtrise foncière, accompagnement des syndicats de marais) ;

- l'axe 4 « **Développement touristique et économique** ».

Au total, on peut estimer qu'**entre 65 % et 75 % des crédits du PITE ont été consacrés à la biodiversité et au maintien de l'élevage** durant la période de mise en œuvre du plan d'action¹. Ainsi, le choix de la progression de la surface de prairies comme indicateur de performance de l'action « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » du PITE est pertinent.

¹ CGEDD et CGAAER, op. cit., juin 2014, p. 61.

Évolution de la surface des prairies dans la zone du Marais poitevin par rapport à celle constatée dans les départements couvrant la zone

	Unité	2014 Réalisation	2015 Réalisation	2016 Prévision PAP 2016	2016 Prévision actualisée PAP 2017	2016 Réalisation	2017 Cible PAP 2016
Évolution de la surface des prairies dans la zone du Marais poitevin par rapport à celle constatée dans les départements couvrant la zone	Ratio	1,00	1,02	>1	>1	ND*	<1
Pourcentage de prairies dans la zone du Marais poitevin protégées par le biais d'une contractualisation au titre des mesures agro-environnementales	%	92 %	81 %	94 %	82 %	81 %	93 %

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2016

Les résultats de l'indicateur d'évolution de la surface des prairies, supérieur à 1 en 2015¹, montrent la préservation des prairies existantes ainsi qu'une légère « reconquête » dans la zone humide du Marais poitevin comparativement à l'évolution constatée dans les départements de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres et de la Vendée hors Marais poitevin. S'agissant du second indicateur mesurant le pourcentage de prairies protégées par une contractualisation au titre des mesures agro-environnementales, la baisse de l'indicateur s'explique, d'une part, par le changement de ses modalités de calcul tenant compte d'un périmètre plus large, à savoir l'ensemble de la zone humide et, d'autre part, par le retard de l'État dans l'instruction des dossiers de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).

Au total, le responsable de programme du PITE « Marais poitevin » ainsi que les services du SGAR Nouvelle-Aquitaine chargés du suivi des crédits considèrent que l'engagement financier de l'État à travers le PITE, mais aussi de l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP), a permis l'obtention du **label « Grand site de France » en 2010** pour le Marais poitevin et la **reconquête du label « Parc naturel régional »** du syndicat mixte en 2014.

¹ Cet indicateur n'est pas encore disponible pour l'année 2016 en raison de l'attente de la disponibilité du registre parcellaire graphique.

B. LE RÔLE DE « MÉDIATEUR » JOUÉ PAR L'ÉTAT À TRAVERS L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MARAIS POITEVIN (EPMP)

Outre les crédits du PITE, l'engagement de l'État dans le Marais poitevin s'est traduit par la création en 2011¹ d'un établissement public administratif, implanté à Luçon, spécifiquement chargé de la gestion de l'eau – à l'exception des risques d'inondation – et des milieux naturels : l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP).

Lors de la présentation devant le Sénat de l'amendement au projet de loi « Grenelle II » proposant la création de l'établissement, la secrétaire d'État chargée de l'écologie avait justifié la mise en place de cette nouvelle structure par **la nécessité de mieux coordonner l'action de l'État et de mettre en place des « mesures de gestion de l'eau et de la biodiversité homogènes en fonction du milieu, et non des limites administratives »**².

Comme indiqué précédemment, le fonctionnement de l'EPMP est financé par une subvention pour charges de service public du ministère de la transition écologique et solidaire et par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne (soit 1 million d'euros au total). Ces ressources sont complétées par **une dotation provenant du PITE qui s'élevait à 1,5 million d'euros en 2016**, attribuée par convention annuelle par la préfecture de région, responsable du budget opérationnel de programme. L'EPMP est ainsi le « **bras armé** », **au niveau local, de la préfecture de région**. L'établissement est d'ailleurs présidé par le préfet coordonnateur des services de l'État dans le marais, à savoir le préfet de la région Nouvelle-Aquitaine.

Les crédits du PITE dévolus à l'EPMP sont réservés au financement d'actions portées par des maîtres d'ouvrage autres que l'EPMP, au premier rang desquels le PNR, le conservatoire régional des espaces naturels et l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN). Ils contribuent également au financement des **programmes d'accompagnement des contrats de marais**, dispositifs contractuels destinés aux syndicats de marais afin de mieux concilier les enjeux agricoles et environnementaux.

¹ Article 158 loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Sénat, compte rendu intégral du 6 octobre 2009, JORF du 7 octobre 2009, p. 8238.

Un exemple de dispositif développé par l'EPMP : les contrats de marais

« Le contrat de marais est un outil spécifique développé par l'Établissement public du Marais poitevin (EPMP). L'originalité du contrat de marais réside dans le choix de l'échelle de travail : **le périmètre d'une association syndicale de marais**. Une démarche ascendante, centrée autour de cet acteur historique de la gestion de l'eau et du territoire, permet de retrouver une dynamique locale qui valorise les compétences et savoirs locaux à travers une réelle implication des usagers du marais.

« Le dispositif est animé par l'EPMP qui s'appuie sur un groupe de travail réunissant les différents acteurs. Le groupe de travail est chargé de produire et de synthétiser les éléments de diagnostics hydraulique, agricole et environnemental. Il fixe ensuite les objectifs de gestion et les actions d'accompagnement afin d'établir les deux composantes du contrat : le **protocole de gestion des niveaux d'eau** d'une part, et le **programme d'accompagnement technique et financier** d'autre part. Ce second volet constitue la boîte à outils mobilisée pour accompagner les changements attendus en matière de gestion de l'eau.

« Le protocole de gestion de l'eau s'applique au sein du périmètre de l'association syndicale. Il **définit les niveaux de gestion pour les différentes saisons de l'année** au sein d'un fuseau de gestion qui est matérialisé par une cote basse et une cote haute.

« Le programme d'accompagnement comprend **un volet hydraulique, un volet génie écologique et un volet foncier**. Le dispositif contrat de marais étant désormais intégré aux nouveaux CTMA (contrat territorial milieux aquatiques) du Marais poitevin, il peut bénéficier de subventions de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne et de l'EPMP. »

Source : EPMP

Les visites de terrain effectuées dans le Marais poitevin ont confirmé **le rôle bénéfique de l'EPMP dans ce territoire** : par ses actions, celui-ci « fait le lien » entre les structures et acteurs locaux des différents départements et permet d'apaiser les tensions qui peuvent subvenir entre agriculteurs et associations de protection de la nature. Ces observations rejoignent ainsi le constat du CGEDD selon lequel l'EPMP est un « *vecteur de consolidation et d'apaisement* »¹ dans le Marais poitevin.

Il n'en demeure pas moins que la multiplication des structures sur le même territoire conduit à un accroissement des dépenses. Au total, **les budgets annuels de l'EPMP et du PNR représentent en effet 8,4 millions d'euros en 2016**. La mission d'évaluation conduite en 2014 calculait ainsi « *qu'en coût complet, ce sont sans doute plus de 30 millions d'euros d'argent public qui sont alloués annuellement sur le marais, soit 300 euros par hectare*. [Alors même que] la zone humide du parc régional du Cotentin, bien que beaucoup plus vaste (146 650 hectares) et ayant significativement plus de communes (154) que la zone couverte par le parc interrégional du Marais poitevin (95) dispose d'un budget de 2,3 millions d'euros, dont 1,5 million d'euros de fonctionnement »².

¹ CGEDD, op. cit., juin 2016, p. 91.

² CGEDD et CGAAER, op. cit., juin 2014, p. 70.

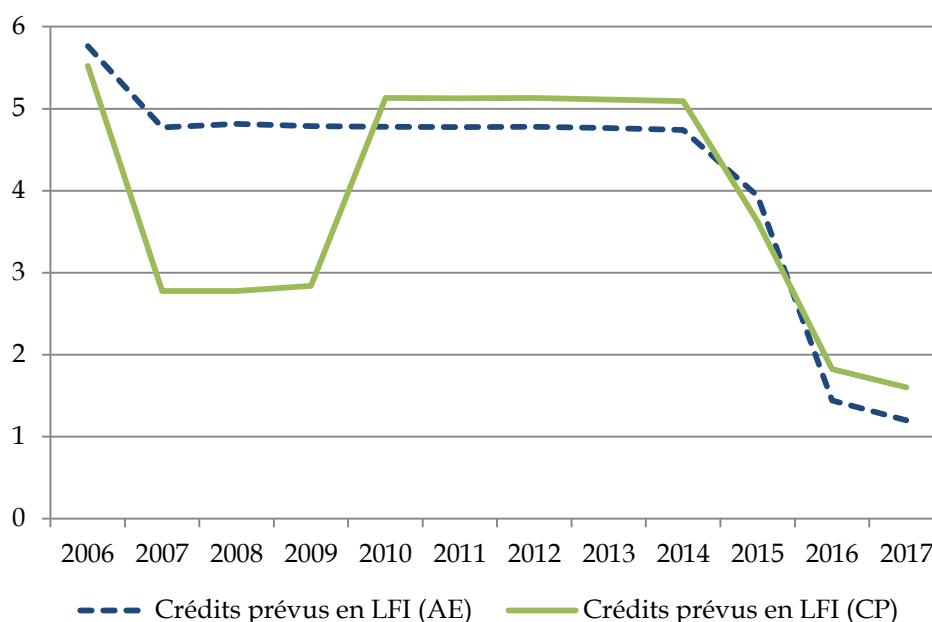
À terme, se pose donc la question de la pérennité de l'EPMP. D'après le CGEDD, ses compétences ne pourraient pas toutes être reprises par une seule structure : si le PNR apparaît comme le « relais » le plus logique pour certaines fonctions, le rôle de coordination de l'action des services de l'État ne pourrait relever que d'une structure de l'État, tandis que le parc ne disposerait pas encore de la « *légitimité technique et sociétale* »¹ pour assumer les compétences en matière de gestion de l'eau, notamment celles d'organisme unique de gestion collective (OUGC) chargé de la répartition des volumes d'eau prélevables entre irrigants.

C. LA BAISSSE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT DEPUIS 2015

Une nette diminution des crédits du PITE affectés au Marais poitevin peut être observée depuis 2015 : **les crédits l'action 6 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin »**, qui se situaient aux alentours de 4,5 millions d'euros par an en engagements et en paiements depuis 2010, ont été **divisés par près de trois en 2017**.

Crédits inscrits en loi de finances initiale de l'action 6 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » du PITE

(en millions d'euros)

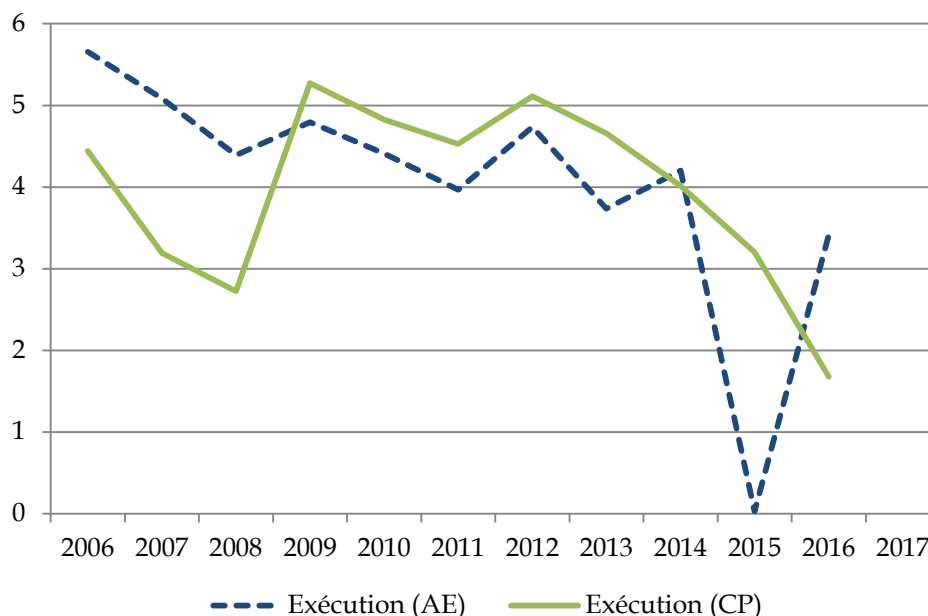


Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des projets et rapports annuels de performances de la mission « Politique des territoires »)

¹ CGEDD, op. cit., juin 2016, p. 94.

Exécution des crédits de l'action 6 « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » du PITE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des projets et rapports annuels de performances de la mission « Politique des territoires »)

Ce phénomène de forte baisse des crédits se vérifie **à la fois en prévision et en exécution**. Avoisinant les **5 millions d'euros par an en engagements et en paiements entre 2010 et 2014**, les crédits inscrits dans la **loi de finances pour 2017** atteignent seulement **1,2 million d'euros en autorisations d'engagement** et **1,6 million d'euros en crédits de paiement**. Le préfet de région Nouvelle-Aquitaine avait pourtant estimé qu'une dotation de 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,7 millions d'euros en crédits de paiement aurait été nécessaire pour mettre en œuvre l'ensemble des mesures souhaitables en 2017.

Par conséquent, **un effort de « priorisation » des crédits du PITE sur l'axe « agricole » et sur l'axe « hydraulique »** a été entrepris par la préfecture de région, conjointement avec l'EPMP. Malgré cet effort, « les opérations d'amélioration du réseau et de gestion de l'eau sont les principales opérations voyant les financements publics se réduire, de 20,4 millions d'euros en 2006¹ à 3,3 millions d'euros en 2016. Les opérations relatives à l'assainissement et surtout les programmes de réalisation de réserves collectives de substitution aux prélèvements sont particulièrement affectés par ces réductions de financement »². Les opérations relatives au patrimoine et au tourisme (axe 4

¹ Tous financements publics confondus.

² Réponse du Secrétariat général pour les affaires régionales de Nouvelle-Aquitaine au questionnaire écrit du rapporteur spécial.

du PITE) sont également affectées par la baisse des dotations, même si les financements de l'État sur cet axe sont relativement modestes (100 000 euros en 2016 contre 272 000 euros en 2006).

Pour autant, ce constat mérite d'être nuancé dans la mesure où la réduction sensible de la dotation annuelle du PITE a **conduit l'État à mobiliser des sources de financement complémentaires** pour soutenir les actions en faveur du Marais poitevin, dont :

- le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)**, porté par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires ». Cet outil, qui se distingue également par sa souplesse de gestion, contribue au financement d'importants travaux de restauration d'ouvrages hydrauliques (1,2 million d'euros pour la restauration du barrage de Braud), à l'appui à l'agropastoralisme (acquisition de la ferme du Treuil en 2016 pour 150 000 euros) et à l'accompagnement de projets touristiques intégrés comme celui du tourisme « fluvestre » - valorisant le patrimoine fluvial et terrestre - sur la Sèvre niortaise (580 000 euros dans le cadre du CPER Pays de la Loire et 750 000 pour le CPER Poitou-Charentes) ;

- le **programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires »** de la mission « Agriculture, alimentation et affaires rurales », qui finance la **part de l'État des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)**¹ en complément du PITE à hauteur de 3,2 millions d'euros en 2015 pour les MAEC couvrant la période 2015-2019 ;

- le **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », utilisé pour le financement de l'animation du réseau Natura 2000, le programme LIFE de la Baie de l'Aiguillon (214 700 euros pour la période 2016-2020), le fonctionnement des réserves naturelles nationales (480 000 euros par an), le fonctionnement du parc naturel régional du Marais poitevin (120 000 euros par an) ainsi que pour le soutien à l'opération « Grand site de France » (45 000 euros par an).

III. LE MARAIS POITEVIN À L'HORIZON 2020

Si l'action du PITE dévolue au Marais poitevin a fait la preuve de son utilité pour financer un ensemble d'actions cohérentes sur un territoire partagé entre différentes entités administratives, et de son efficacité pour stabiliser la surface de prairies humides, l'efficience de l'ensemble du système mobilisant un grand nombre de structures publiques et d'importants moyens financiers suscite des interrogations.

¹ Les MAEC sont financées à 25 % par l'État et à 75 % par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

De plus, une action du PITE doit, en principe, être « *lisiblement jalonnée dans le temps* »¹. En l'absence de nouveau plan d'action succédant au plan gouvernemental de 2003-2013, l'action consacrée au Marais poitevin du PITE doit-elle être maintenue ?

A. MAINTENIR LE PITE « MARAIS POITEVIN » À COURT TERME ET PRÉPARER UN RETOUR AUX MODALITÉS DE FINANCEMENT DE DROIT COMMUN

Malgré la possibilité pour les services de l'État de recourir à d'autres sources de financement que le PITE, que ce soit le FNADT ou les crédits « de droit commun » des programmes 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » et 113 « Paysages, eau et biodiversité », **un arrêt brutal de l'action du PITE consacrée au « Marais poitevin » n'est pas souhaitable**. Ceci risquerait en effet de déstabiliser fortement l'EPMP, dont l'intervention reste nécessaire pour concilier les divergences de vues et d'intérêts des acteurs du marais, et de mettre à mal le rôle de coordonnateur du préfet de région Nouvelle-Aquitaine, pour lequel le PITE est le principal levier financier.

En outre, **les risques de dégradation du milieu naturel subsistent**. Selon les acteurs locaux rencontrés sur le terrain, un retournement rapide de situation n'est pas à exclure si les incitations financières au maintien des prairies humides ne sont pas suffisantes. **Les compléments aux MAEC demeurent donc indispensables**. Dès lors, environ 300 000 euros par an seraient nécessaires en 2018 et 2019, puis 5,3 millions d'euros² en 2020 pour assurer le renouvellement de l'ensemble des MAEC dans la zone humide du Marais poitevin.

Les **besoins de financement en matière hydraulique** sont quant à eux estimés à environ **100 millions d'euros pour les dix années à venir** dont 30 millions d'euros pour les retenues de substitution, 29 millions d'euros de travaux de restauration et d'entretien du lit et des berges des cours d'eau, 19 millions d'euros de travaux sur ouvrages – les opérations de gros entretien devant être conduites à une fréquence décennale – et 15 millions d'euros de travaux d'investissement et d'entretien des syndicats de marais, 4,5 millions d'euros de frais d'études, de communication et d'animation et 1,7 million d'euros de compensation du transfert du domaine public fluvial à l'IIBSN³. Les travaux de remise à niveau prioritaires dans les deux à trois prochaines années n'ont pas pu être identifiés mais, le taux moyen d'intervention du PITE étant de 20 %, un **besoin de financement de**

¹ Voir supra p. 11.

² En autorisations d'engagement, montant comprenant les mesures agro-environnementales « classiques » et le complément apporté à certaines exploitations.

³ Ces estimations, purement indicatives, sont issues d'une enquête menée par le SGAR Nouvelle-Aquitaine auprès des acteurs locaux à la demande de votre rapporteur spécial.

2 millions d'euros par an pour le seul axe « hydraulique » du PITE est jugé nécessaire pour les prochaines années.

Dans ces conditions, une dotation minimale comprise entre 2,5 et 3 millions d'euros apparaît nécessaire pour l'action « Marais poitevin du PITE » jusqu'en 2020, date de renouvellement des MAEC.

✎ **Proposition n° 1 : maintenir l'action « Marais poitevin » du PITE pendant une durée de trois ans, en la dotant d'un montant moyen de 2,5 à 3 millions d'euros par an afin de donner de la visibilité aux acteurs locaux et de conserver un seuil critique d'intervention.**

En l'absence de nouveau plan d'action gouvernemental et dans un contexte de raréfaction des moyens, **les priorités du PITE mériteraient d'être plus clairement explicitées pour les années à venir.** La réalisation d'une feuille de route des opérations prioritaires dans les trois prochaines années donnerait davantage de visibilité aux acteurs locaux.

Par ailleurs, il conviendrait de **supprimer l'axe 4 « Développement touristique et économique », faiblement doté au cours des années précédentes.** En effet, d'autres sources de financement sont disponibles aux niveaux local, national ou européen pour ce type de projet.

✎ **Proposition n° 2 : concentrer les crédits du PITE :**

- **sur les projets de remise à niveau des ouvrages hydrauliques et de retenues de substitution, sur la base d'une feuille de route listant les opérations prioritaires ;**

- **et sur les mesures agro-environnementales en faveur du maintien des prairies naturelles et de leur extension.**

Au total, le maintien de l'action « Plan gouvernemental pour le Marais poitevin » du PITE se justifie encore tant pour des raisons financières, que pour des raisons de gouvernance. Tant qu'une intervention forte de l'État demeure nécessaire, la suppression du levier financier qu'est le PITE serait risquée. La réforme de la gouvernance de la gestion et de la conservation du Marais poitevin semble donc être l'une des conditions préalables au retrait du PITE.

B. UNE GOUVERNANCE UNIFIÉE : CONDITION D'UNE GESTION PLUS EFFICIENTE DES MOYENS

La superposition et la juxtaposition de structures publiques dans le Marais poitevin mobilise des moyens financiers importants. Dans un contexte de raréfaction des deniers publics et alors même que les relations entre acteurs locaux sont en voie d'apaisement, **une organisation plus efficiente doit être recherchée.**

Des rapprochements pourraient vraisemblablement avoir lieu entre les principaux opérateurs hydrauliques, notamment les trois syndicats mixtes hydrauliques et l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN), afin d'optimiser la gestion des moyens disponibles.

S'agissant de l'EPMP et du PNR, la mission d'évaluation réalisée en 2014 avait identifié trois principaux scénarios d'évolution :

- la réaffirmation de l'engagement de l'État par la création d'un parc national ;
- le passage de relais aux collectivités territoriales, *via* le PNR, et la suppression à terme de l'EPMP ;
- l'adaptation du rôle de l'EPMP¹.

Toute décision en la matière appartient aux collectivités territoriales et à l'État et dépasse le cadre de cette mission de contrôle. Cependant, d'un point de vue strictement financier, le maintien du *statu quo* n'apparaît pas souhaitable.

✎ **Proposition n° 3 : mettre à l'étude une réforme tendant à simplifier la gouvernance du Marais poitevin afin de rechercher une gestion plus lisible et plus efficiente des moyens financiers disponibles.**

Enfin, au regard du faible degré d'« interministérialité » de l'action « Marais poitevin » – seulement deux programmes et deux ministères contributeurs – et de la nécessité d'encadrer dans le temps les actions du PITE, il serait souhaitable d'évaluer d'ici trois ans l'opportunité de poursuivre cette action. L'extinction du « PITE Marais poitevin » ne signifierait pas nécessairement une baisse des moyens affectés à ce territoire, dans la mesure où ces crédits seraient réintégrés aux programmes 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » et 113 « Paysages, eau et biodiversité » et pourraient continuer d'être fléchés vers le Marais poitevin.

¹ CGEDD et CGAAER, op. cit., juin 2014, pp. 93-97.

✎ **Proposition n° 4 : prévoir une clause de réexamen de l'action « Marais poitevin » du PITE d'ici la fin de l'année 2020 afin d'évaluer s'il convient de maintenir cette action ou de transférer ces crédits vers les programmes budgétaires d'origine et, éventuellement, de permettre le fléchage des actions du PITE vers d'autres territoires.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 juillet 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu une communication de M. Bernard Delcros, rapporteur spécial, sur le programme des interventions territoriales de l'État (PITE).

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires ». – Deux éléments m'ont conduit à mener un contrôle budgétaire sur le programme des interventions territoriales de l'État (PITE), inscrit au programme 162 de la mission « Politique des territoires ». Tout d'abord, la durée des opérations du programme. Lors de sa création en 2006, il a été très clairement indiqué que *« l'inscription d'une action au PITE était nécessairement balisée dans le temps »*. Or, après une période expérimentale de deux ans, il est resté figé, depuis 2009, autour de quatre actions. Mon deuxième constat concerne le niveau des crédits affectés. Pour prendre le seul exemple du Marais poitevin, le montant des crédits inscrits en loi de finances, qui se situait aux environs de 4 millions d'euros par an depuis près de dix ans, a chuté à 1,2 million d'euros en 2017. Les députés avaient approuvé fin 2016 une hausse de crédits, sur laquelle le gouvernement est revenu en seconde délibération.

En conduisant ce contrôle budgétaire, je m'étais fixé pour objectif de répondre à plusieurs questions. Faut-il poursuivre ce programme ? Quel est son bien-fondé ? A-t-il une plus-value pour les territoires ? Répond-il efficacement à des enjeux spécifiques qui concernent directement l'État ? Quels critères pour sélectionner les actions ? Les montants attribués sont-ils adéquats ? La durée de l'engagement de l'État pour chacune des actions est-elle la bonne ? Enfin, faut-il y inscrire de nouvelles opérations ?

J'ai effectué plusieurs auditions, en particulier sur le cas du Marais poitevin. Je me suis rendu dans les régions Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire, où j'ai rencontré les principaux acteurs concernés par cette action, et je me suis entretenu avec le préfet de région Nouvelle-Aquitaine, qui la coordonne. J'ai aussi organisé une réunion de travail avec les sénateurs des départements concernés.

Créé par la loi de finances pour 2006 à la demande des préfets, qui souhaitaient disposer d'une enveloppe de crédits fongibles pour gérer les politiques locales interministérielles, le PITE est un programme budgétaire qui déroge à la lettre et à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : il ne met pas en œuvre une politique nationale unique mais est composé d'actions territoriales répondant à des enjeux divers comme, par exemple, les algues vertes en Bretagne ou la pollution au chlordécone dans

les Antilles. De plus, il est financé par des contributions issues de différents ministères.

Pour bénéficier du PITE, un projet doit satisfaire plusieurs conditions : comporter une forte dominante interministérielle, présenter un enjeu « particulier voire exceptionnel », une nécessité de réactivité – comme ce fut le cas pour la pollution aux algues vertes – ou une dimension interrégionale.

Lors de la phase d'expérimentation, entre 2006 et 2008, huit projets ont été retenus et financés parmi les 30 dossiers déposés par les préfets. Or, depuis 2009, le PITE se limite à seulement quatre actions. D'abord, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, qui représente les deux tiers des crédits. Puis, l'action « Eau et agriculture en Bretagne », qui contribue au plan de lutte contre les algues vertes et au maintien de la qualité de l'eau, suite à un contentieux européen dans la région. Troisièmement, le plan chlอร์ดэcone en Martinique et en Guadeloupe, dont l'action de sensibilisation des populations a récemment été jugée efficace par un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA). Enfin, le plan gouvernemental pour le Marais poitevin.

Dans l'ensemble, les crédits du PITE diminuent depuis 2010. Par ailleurs, aucune nouvelle action n'a été introduite depuis huit ans, alors que des demandes ont été formulées par les préfets de région.

Je veux maintenant évoquer plus particulièrement la contribution du PITE à la mise en œuvre du plan gouvernemental pour le Marais poitevin. D'une surface de 100 000 hectares, ce marais constitue la deuxième zone humide de France, partagée entre deux régions – Pays de la Loire et Nouvelle-Aquitaine – et trois départements – Vendée, Deux-Sèvres et Charentes maritimes. Ce territoire a été marqué par l'extension des grandes cultures céréalières et la disparition accélérée des prairies humides naturelles à partir du milieu des années 1970, ce qui a conduit à la condamnation de la France par la Cour de justice des communautés européennes en 1999 pour manquement à la directive « Oiseaux » - condamnation qui a justifié la mise en place du PITE.

Il existe de multiples dispositifs de protection des milieux naturels et des espèces dans la zone humide : zone Natura 2000, réserves naturelles nationales et régionales, label « grand site de France », etc. Et un très grand nombre d'acteurs interviennent dans la gestion du Marais poitevin, ce qui complique considérablement sa gestion. Il est difficile de tous les citer mais, pour simplifier, on peut retenir qu'il existe des acteurs privés réunis au sein de 41 syndicats de marais, eux-mêmes fédérés en quatre entités distinctes, et une multitude de structures publiques, parmi lesquelles le parc naturel régional, le parc naturel marin, trois syndicats mixtes hydrauliques, l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN), un syndicat mixte des réserves de substitution, le conservatoire régional des

espaces naturels et, bien sûr, toutes les collectivités territoriales situées dans le périmètre de la zone humide du marais – deux régions, trois départements, huit EPCI et 92 communes. À cette liste s'ajoutent l'établissement public du Marais poitevin (EPMP), qui a été créé par l'État en 2011 pour assumer la compétence de gestion de l'eau et des milieux naturels et apaiser les tensions au niveau local, et bien sûr le préfet de région Nouvelle-Aquitaine, qui assure la fonction de coordonnateur. Il convient de mentionner également le conservatoire régional des espaces naturels, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et la Ligue de protection des oiseaux (LPO), ces deux derniers étant co-gestionnaires de deux réserves naturelles nationales. Cette multitude d'acteurs montre bien le besoin d'une forte coordination par l'État.

Entre 2003 et 2013, l'État a investi 60 millions d'euros, dont près de 60 % au titre du PITE. Sur 260 millions d'euros investis en dix ans dans le Marais poitevin, près de la moitié provient des collectivités territoriales, un quart de l'État, 17 % de l'Union européenne et 11 % de l'agence de l'eau Loire Bretagne. Ces crédits sont allés principalement vers l'hydraulique - gestion des cours d'eau et rénovation des équipements - l'agriculture, pour dissuader les pratiques d'assèchement, et le tourisme.

Le PITE a été utilisé pour financer un complément aux mesures agro-environnementales afin d'inciter au développement de l'élevage et donc au maintien des prairies naturelles humides. Des dispositifs spécifiques comme les prairies communales et les contrats de « maintien de l'eau dans les parties basses des prairies » sont également soutenus par le PITE. Les résultats sont visibles puisque l'extension des surfaces asséchées a été stoppée et la surface de prairies dans la zone du Marais poitevin s'est stabilisée et a même légèrement augmenté en 2015. De plus, le parc naturel régional a reconquis en 2014 son label perdu en 1997. Le PITE a aussi financé l'entretien et la restauration d'ouvrages hydrauliques très anciens et trop longtemps délaissés ainsi que la réalisation de retenues de substitution.

Toutefois, on observe depuis 2015 une baisse importante des crédits du PITE en faveur du Marais poitevin : ces derniers ont quasiment été divisés par trois en 2017 par rapport à une moyenne d'environ 4,5 millions d'euros par an. Cette diminution de crédits ne résulte pas d'une évaluation des besoins sur le terrain et elle n'a pas été anticipée, ce qui a pu mettre les partenaires locaux en difficulté.

En somme, l'action du PITE dans le Marais poitevin a permis de redresser une situation extrêmement délicate, révélée par le retrait du label au parc naturel régional en 1997 et la condamnation de la France en 1999. Sur la durée, on peut considérer que l'action du PITE est positive. Grâce à lui, le préfet de région, très impliqué sur ce dossier, peut fédérer les nombreux acteurs du site pour concilier les usages, poursuivre le plan d'investissement et respecter les nécessaires équilibres. Toutefois, l'efficacité de l'ensemble du

système, qui mobilise un très grand nombre de structures privées et publiques et d'importants moyens financiers, suscite des interrogations.

Aussi convient-il de préparer sereinement un retour aux modalités classiques de financement à moyen terme, sans pour autant interrompre brutalement le PITE. En effet, les risques de dégradation du milieu naturel subsistent, les grosses réparations de remise à niveau des équipements hydrauliques ne sont pas achevées et les incitations financières au maintien des prairies humides demeurent indispensables.

En résumé, le PITE présente des avantages réels pour répondre à des situations particulières et dont les enjeux dépassent les seules questions locales. Il permet à l'État d'agir rapidement et efficacement pour répondre aux enjeux spécifiques qui le concernent, par exemple de santé publique ou de contentieux européen. Il procure aux gestionnaires – en l'occurrence les préfets de région – une très grande souplesse d'intervention et un moyen d'assurer la cohérence de l'action de l'État au-delà de certaines limites administratives et dans des contextes locaux parfois compliqués. Il offre également davantage de visibilité et de lisibilité aux acteurs locaux, dans la mesure où il regroupe des crédits de différents ministères et permet de financer un plan gouvernemental sur plusieurs années.

Aussi je propose de maintenir ce programme tout en ciblant mieux les actions éligibles et en encadrant davantage les conditions d'accès et de gestion. C'est l'objet des huit propositions suivantes.

Ma première proposition est de maintenir le dispositif PITE en le réservant exclusivement à des opérations qui répondent, à un moment donné, à des enjeux territoriaux particuliers nécessitant l'intervention de l'État, comme par exemple en cas de risque de contentieux européen, de menace pour la santé publique ou pour réduire la fracture territoriale. La deuxième proposition consiste à appliquer réellement la limitation dans le temps des actions du PITE, qui devront ensuite trouver leur place dans le droit commun et les partenariats locaux. La troisième proposition est de réaliser systématiquement des évaluations de la mise en œuvre de chaque plan d'action tous les trois à quatre ans. Quatrième proposition : faire figurer dans les documents budgétaires les ministères contributeurs et les montants attribués annuellement à chaque action du PITE – aujourd'hui, nous n'avons pas assez de visibilité sur ce point.

Sur le cas particulier du Marais poitevin, je propose d'abord de maintenir l'action « Marais poitevin » du PITE pendant une durée de trois ans, en la dotant de 2,5 à 3 millions d'euros par an en moyenne, afin de donner de la visibilité aux acteurs locaux et de conserver un seuil critique d'intervention. Ainsi, le préfet de région sera conforté dans son rôle important, qui consiste à apaiser les tensions et à rassembler les acteurs. Deuxièmement, je propose de réserver les crédits du PITE, d'une part, aux projets de remise à niveau des ouvrages hydrauliques et aux retenues de

substitution, sur la base d'une feuille de route énumérant les opérations prioritaires, et d'autre part aux mesures agro-environnementales en faveur du maintien des prairies naturelles et de leur extension. Par voie de conséquence, l'axe « Développement touristique et économique » du PITE, notamment le projet touristique de navigation fluviale, doit trouver ses financements auprès des acteurs locaux et des crédits d'État de droit commun. Troisièmement, il conviendrait de mettre à l'étude une réforme simplifiant la gouvernance du Marais poitevin. La décision en la matière revient, bien sûr, aux collectivités territoriales et à l'État mais, de mon point de vue, des rapprochements pourraient être encouragés entre les principaux opérateurs hydrauliques. Enfin, je propose une clause de réexamen de l'action « Marais poitevin » du PITE d'ici la fin de l'année 2020. Il s'agirait d'évaluer s'il convient de maintenir encore l'action ou si l'on peut transférer ces crédits vers les programmes budgétaires d'origine. L'idée est de donner un signal aux acteurs locaux et, éventuellement, de permettre le fléchage des actions du PITE vers d'autres territoires.

Mme Michèle André, présidente. – La complexité peut être sans limites, vu la capacité de notre administration à trouver des solutions parfois contradictoires. Ainsi, une condamnation fondée sur la directive « Oiseaux » nous fait découvrir la problématique de l'assèchement des marais...

M. Maurice Vincent. – Quelle est la différence entre le PITE et d'autres dispositifs apparemment similaires, comme les contrats de massif ?

M. Claude Raynal. – Je reste dubitatif. Certes, la diminution des crédits dans tous les ministères ne peut que peser sur le PITE, comme sur les autres programmes. Votre proposition de réserver le PITE à des enjeux territoriaux particuliers n'est-elle pas trop large ? De plus, vous préconisez une limitation dans le temps mais, dans le Marais poitevin, vous recommandez un maintien des crédits à un niveau compris entre 2,5 et 3 millions d'euros pendant au moins trois ans.

M. Bernard Delcros, rapporteur. – Le PITE répond à un enjeu territorial spécifique qui concerne directement l'État, comme par exemple la pollution aux algues vertes qui est un enjeu de santé publique. Les contrats de massif définissent une politique de développement spécifique à la montagne, qui mobilise des crédits européens, nationaux, régionaux et départementaux – quand les crédits du PITE proviennent exclusivement de l'État mais sont issus de différents ministères. Ceux-ci représentent d'ailleurs un total de 30 millions d'euros, ce qui n'est pas considérable. Et quand la France est condamnée par la CJUE, comme ce fut le cas dans le Marais poitevin, l'État doit bien réagir !

C'est la question de la limitation dans le temps qui a motivé mon contrôle, car au renouvellement plus ou moins régulier des crédits a succédé leur diminution brutale en 2017. Je pense qu'il convient d'abord d'informer les acteurs que ce dispositif n'est pas destiné à perdurer indéfiniment. Cela

laissera le temps d'achever convenablement la rénovation de certains ouvrages hydrauliques et de préparer les dispositifs de substitution au PITE pour garantir le maintien des équilibres fragiles dans le Marais poitevin. Je rappelle que sans l'intervention du PITE en 2006, l'assèchement du marais se serait poursuivi.

La commission a donné acte de sa communication à M. Bernard Delcros, rapporteur spécial et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Déplacements

Préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine

- M. Pierre DARTOUT, préfet de la région Nouvelle-Aquitaine ;
- M. Michel STOUMBOFF, secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) de la préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine ;
- M. Aymeric MOLIN, adjoint au SGAR ;
- Mme Bénédicte GUÉRINEL, chargée de mission au SGAR.

Établissement public du Marais poitevin (EPMP)

- M. Johann LEIBREICH, directeur.

Parc naturel régional

- Mme Caroline ROUENNIER, directrice du PNR Marais poitevin ;
- M. Dominique GIRET, directeur adjoint du PNR Marais poitevin.

Site de la Roussille

- Mme Séverine VACHON, présidente de l'Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise (IIBSN) et vice-présidente de parc naturel régional (PNR) Marais poitevin ;
- M. Gilles CHOURRÉ, directeur adjoint de l'IIBSN ;
- Mme Séverine GRASSET, chargée de mission PITE de la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur.

Marans

- M. Jean-Claude RICHARD, président du syndicat mixte Vendée, Sèvre, Autise ;
- M. Joël BORY, président du syndicat mixte du Marais poitevin, bassin du Lay.

Triaize

- Mme Sophie des TOUCHES, cheffe d'exploitation agricole ;
- M. Hugues des TOUCHES, gestionnaire de la réserve nationale naturelle de Saint-Denis-du-Payré ;
- M. Christian AIMÉ, vice-président de la chambre d'agriculture de Vendée.

Réserve Naturelle Régionale du marais de la Vacherie

- M. Jean-Pierre GUÉRET, LPO ;
- M. Joseph TEXIER, président de l'association syndicale des marais de Champagné.

Réunion de travail avec les sénateurs du Marais poitevin

- Mme Annick BILLON, sénatrice (Union centriste) de Vendée ;
- Mme Corinne IMBERT, sénatrice (Les Républicains) de Charente-Maritime ;
- M. Philippe MOUILLER, sénateur (Les Républicains) des Deux-Sèvres.