

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

M. Roger Besse, rapporteur spécial

I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION DANS SON ENSEMBLE	2
A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE DÉPOUVUE DE STABILITÉ, DE COHÉRENCE ET, SANS DOUTE, D'AVENIR.....	2
1. <i>Un périmètre en constante mutation</i>	2
2. <i>Une cohérence introuvable</i>	3
3. <i>Un avenir incertain</i>	4
B. DONNÉES GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION EN 2007.....	5
1. <i>Un bon niveau global de consommation des crédits</i>	5
2. <i>Un bilan des performances moyen au regard des prévisions</i>	5
II. OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	6
A. UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL ET SINGULIER.....	6
1. <i>Le regroupement d'actions de portée régionale</i>	6
2. <i>Des règles de fonctionnement dérogatoires</i>	7
3. <i>Une expérimentation sur trois ans</i>	8
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION EN 2007.....	9
1. <i>La « montée en puissance » du programme</i>	9
2. <i>Le bénéfice d'importants fonds de concours</i>	9
3. <i>Un recours marqué à la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque action</i>	10
C. UN « BILAN STRATÉGIQUE » TRÈS MÉDIOCRE.....	11
1. <i>Une mesure de la performance instable et insuffisante</i>	11
2. <i>Des résultats décevants</i>	13

I. OBSERVATIONS SUR LA MISSION DANS SON ENSEMBLE

A. UNE MISSION INTERMINISTÉRIELLE DÉPOUVUE DE STABILITÉ, DE COHÉRENCE ET, SANS DOUTE, D'AVENIR

1. Un périmètre en constante mutation

a) Dès 2007, la suppression d'un des six programmes initiaux

En 2006, première année d'existence de la maquette budgétaire issue de la LOLF, la mission « Politique des territoires » associait principalement **deux ministères** et comprenait **six programmes**.

D'une part, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pilotait 2 programmes : le programme 112, « Aménagement du territoire », et, par délégation de gestion du Premier ministre, le programme 162, « Interventions territoriales de l'Etat » (couramment désigné « PITE »).

D'autre part, le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pilotait 4 programmes :

- le programme 113, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP) ;
- le programme 159, « Information géographique et cartographique » ;
- le programme 222, « Stratégie en matière d'équipement » ;
- le programme 223, « Tourisme ».

Destiné à retracer principalement des dépenses de personnel et de fonctionnement des services de l'équipement, **le programme « Stratégie en matière d'équipement » précité a disparu dans la LFI pour 2007**, étant « fondu » dans le programme 217, « Soutien et pilotage des politiques d'équipement », de la mission « Transports ». Cette réforme était en fait envisagée dès l'examen du PLF pour 2006, eu égard à la complexité de la délimitation du périmètre de chacun des deux programmes finalement fusionnés.

b) En 2008, une réduction à deux programmes

La maquette budgétaire fixée par la **LFI pour 2008** a profondément modifié l'architecture de la mission « Politique des territoires ».

En premier lieu, **deux des programmes** composant la mission en 2006 et en 2007, « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique », se trouvent désormais **rattachés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »**, elle-même créé par la LFI pour 2008.

En second lieu, le programme « **Tourisme** » figure désormais au sein de la mission « **Développement et régulation économiques** »¹. Cette dernière mesure a répondu à des critiques régulièrement formulées, dont le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion de l'Etat en 2006 s'était fait l'écho : « *En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions économiques et sociales, repose à la fois sur un programme qui ne relève d'aucune stratégie territoriale particulière et sur des dépenses fiscales, dont la principale (l'application d'un taux de TVA réduit dans l'hôtellerie) ne contribue que très indirectement à l'aménagement du territoire.* »

De cette façon, la mission « Politique des territoires », depuis 2008, ne comporte **plus que deux programmes** :

- d'une part, le programme « **Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire** », nouvelle dénomination du programme 112², piloté par le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

- d'autre part, le **PITE**, dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, reste assuré par le ministère chargé de l'intérieur, désormais ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

2. Une cohérence introuvable

Comme votre rapporteur spécial l'a déjà fait observer à l'occasion de l'examen des projets de LFI des deux dernières années, la mission « Politique des territoires » a fortement peiné à trouver sa cohérence interne. Cette mission, en effet, au moins jusqu'en 2008, procédait d'une **juxtaposition artificielle de programmes, qu'un trop faible dénominateur commun ne pouvait réellement solidariser**. Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dans son rapport sur le programme « Aménagement du territoire » rendu au mois de mai 2007³, et la Cour des comptes, dans son rapport sur les résultats et la gestion de l'Etat en 2007, ont formulé la même analyse.

La **dimension interministérielle** de la mission a sans doute contribué de façon non négligeable à cette situation. Mais, fondamentalement, c'est à l'évidence l'**hétérogénéité des secteurs concernés** (aménagement du territoire, urbanisme, tourisme...) qui en a constitué la cause déterminante.

¹ Le PLF pour 2008 prévoyait la disparition de ce programme en tant que tel, seules les actions correspondantes devant être rattachées à la mission « Développement et régulation économiques ». Le programme a été « rétabli », au cours de la discussion du PLF, à l'initiative de l'Assemblée nationale.

² Ce changement de nom, réalisé afin de rapprocher l'appellation du programme de son objet réel (cf. infra), a été introduit par la LFI pour 2008 à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat.

³ Rapport d'audit n° 2007-1-56-02 communiqué à votre commission des finances.

De ce point de vue, le **recentrage de cette mission, en 2008, autour de l'aménagement du territoire**, par la conservation exclusive, en son périmètre, de deux programmes à dimension fortement « territoriale », paraît de nature à mettre fin au « flou conceptuel » qui caractérisait l'architecture originelle. Il convient cependant d'observer les points suivants :

- 1° dès lors que l'objectif était bien d'unifier la mission « Politique des territoires » autour d'une thématique territoriale, **le rattachement à une autre mission du programme « Information géographique et cartographique » s'avère discutable** ;

- 2° le niveau des crédits (de l'ordre de 4 milliards d'euros chaque année) consacrés par l'Etat à **la politique « transversale » de l'aménagement du territoire excède de loin les crédits** inscrits dans le programme 112, malgré son ancienne désignation « Aménagement du territoire », et plus généralement ceux de la mission « Politique des territoires » (0,8 milliards d'euros en 2007) ;

- 3° **les deux programmes figurant dans la mission depuis 2008 sont fortement déséquilibrés**, 90 % des crédits se rattachant au programme « Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire » ;

- 4° une part significative des difficultés jusqu'à présent posées, sur le plan de la cohérence, par la mission « Politique des territoires », tient aux **spécificités du PITE**. Expérimental, ce programme *sui generis* pourrait – et, selon le vœu de votre rapporteur spécial (cf. II, ci-après) devrait – disparaître en 2009. Mais c'est alors la question du devenir de la mission elle-même qui serait posée.

3. Un avenir incertain

L'avenir du PITE, que votre rapporteur spécial estime compromis compte tenu d'un bilan défavorable en termes de performance, met en cause l'avenir de la mission « Politique des territoires » car, compte tenu des exigences de la LOLF¹, **cette mission ne pourra se résumer à un programme unique**, qui serait le programme « Impulsion et coordination de l'aménagement du territoire ».

Votre rapporteur spécial, le cas échéant, préconise le rattachement de ce programme à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Cette solution aurait le mérite – enfin – de la cohérence. Mais il convient de souligner que **la disparition de la mission « Politique des territoires », vraisemblable, consacrera un échec de l'organisation budgétaire interministérielle à laquelle invitait pourtant la LOLF.**

¹ Cf. le rappel que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de formuler dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, relative à la loi de finances pour 2006.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur spécial a choisi de ne présenter que des données générales sur l'exécution de la mission en 2007, pour concentrer ses analyses sur le PITE.

B. DONNÉES GÉNÉRALE DE L'EXÉCUTION EN 2007

1. Un bon niveau global de consommation des crédits

En 2007, la mission « Politique des territoires », en moyenne, a consommé **90 % des autorisations d'engagement (AE) et 97 % des crédits de paiement (CP) ouverts** pour l'exercice, fonds de concours inclus. Le niveau de ce taux global d'exécution, comparable à celui qu'avait enregistré l'exercice 2006, est satisfaisant.

L'exécution de la mission « Politique des territoires » en 2007

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart	Crédits ouverts	Crédits consommés	Ecart
113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique »	138,396	113,823	- 24,573 (17,8 %)	120,856	109,337	-11,519 (9,5 %)
159 « Information géographique et cartographique »	59,797	59,710	- 0,867 (0,1 %)	59,835	59,690	- 0,145 (0,2 %)
223 « Tourisme »	95,515	79,348	- 16,168 (16,9 %)	100,007	92,335	- 7,671 (7,7 %)
112 « Aménagement du territoire »	434,045	390,189	- 43,856 (10,1 %)	406,094	404,547	- 1,547 (0,4 %)
162 « Interventions territoriales de l'Etat »	184,545	172,873	- 11,672 (6,3 %)	105,988	104,777	- 1,211 (1,1 %)
Total pour la mission	912,298	815,943	- 96,355 (10,5 %)	792,780	770,686	- 22,094 (2,8 %)

Source : RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

2. Un bilan des performances moyen au regard des prévisions

En 2007, les programmes de la mission « Politique des territoires » totalisaient **47 indicateurs de performance**. D'après l'évaluation réalisée par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur cet ensemble, **seules 45 % des valeurs prévues en LFI ont effectivement été atteintes**.

Encore 9 % des indicateurs n'ont pas été renseignés pour le RAP de la mission joint au présent projet de loi de règlement, taux anormalement élevé au jugement de votre rapporteur spécial. Par ailleurs, compte tenu des modifications apportées entre 2006 et 2007 dans la mesure de performance, **pour 4 % des indicateurs la comparaison s'avère impossible.**

Sur les 42 % d'indicateurs restant, qui ont enregistré un résultat en deçà des prévisions, **25 % des indicateurs ont néanmoins connu un progrès par rapport à 2006**, de sorte que **17 % des indicateurs correspondent à des résultats à la fois non conformes aux attentes et ne marquant aucune amélioration.**

II. OBSERVATIONS SUR LE PROGRAMME « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »

A. UN PROGRAMME EXPÉRIMENTAL ET SINGULIER

1. Le regroupement d'actions de portée régionale

Le PITE, à côté du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », constitue en 2008 l'un des deux programmes subsistant dans le périmètre de la mission « Politique des territoires » (cf. *supra*). Depuis la LFI pour 2007, il se compose de **sept actions de portée régionale**¹.

Les actions du PITE

L'action 1, « **Le Rhin et la bande rhénane – Alsace** », vise au développement durable des activités économiques de ce territoire, en améliorant l'efficacité du transport fluvial et en développant « l'intermodalité » entre la voie fluviale et la voie ferrée.

L'action 2, « **Eau – Agriculture en Bretagne** », retrace les crédits destinés au financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement. Elle intègre le « plan nitrates » instauré en 2007.

L'action 3, « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** », correspond aux crédits destinés au financement du plan éponyme, mis en œuvre depuis 1994, et qui est entré depuis 2007 dans une troisième phase de réalisations, après la deuxième phase exécutée sur la période 2000-2006. Il s'agit d'inscrire le territoire en cause, inondable, dans une perspective de développement durable ; d'y préserver la ressource en eau et les espaces naturels ; de mettre en valeur son patrimoine « culturel, touristique et paysager ». Le plan est adossé à un contrat de projet Etat-région (CPER) et à un programme interrégional européen pour la période 2007-2013.

¹ Contre huit actions inscrites en LFI pour 2006 : à l'initiative de votre rapporteur spécial lors de l'examen du PLF pour 2007, l'action « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » a été supprimée. Cf. le rapport spécial n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.

L'action 4, « **Programme exceptionnel d'investissements [PEI] en faveur de la Corse** » retrace les crédits destinés au financement du développement économique de la Corse, par une remise à niveau des équipements publics structurants, infrastructures de base et services collectifs, et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI est actuellement régi par une seconde convention, visant la période 2007-2013.

L'action 5, « **Filière bois – Auvergne et Limousin** », tend à la promotion d'une gestion durable des forêts de ce territoire auprès de leurs propriétaires, l'accompagnement de la modernisation des entreprises de transformation du bois et la dynamisation de leurs débouchés, ainsi qu'à la valorisation « environnementale, sociale et touristique » de la forêt. Elle est articulée avec la convention interrégionale « Massif Central » (CIMAC) et le programme opérationnel européen « Massif Central » (POMAC) pour la période 2007-2013.

L'action 6, « **Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes** », rassemble les crédits destinés à la mise en œuvre du plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Ce plan vise notamment à restaurer le caractère de zone humide du territoire concerné, conformément à la directive « Natura 2000 » ; à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement ; à reconquérir, pour cette région, le label de « parc naturel régional ».

L'action 7, « **Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur** », retrace les crédits destinés au financement des opérations tendant à un meilleur partage des ressources en eau de la rivière Durance, entre ses différents usages (hydroélectricité, irrigation, alimentation industrielle et urbaine, restauration des milieux aquatiques, tourisme, etc.), dans une perspective de développement durable.

En synthèse, ces actions relèvent de **trois problématiques distinctes**, chacune cumulant deux voire trois aspects : des questions sociales ou enjeux économiques de court terme ; la prévention de risques ponctuels pour la population ; la protection de l'environnement et, notamment, la sauvegarde de sites remarquables. Par ailleurs, comme l'a noté notre collègue Fabienne Keller¹, le PITE s'avère **fortement axé sur la politique de l'eau**, dans la mesure où six de ses sept actions (à l'exclusion de l'action « Filière bois – Auvergne et Limousin ») sont consacrées, en tout ou partie, à ce secteur.

Indépendantes les unes à l'égard des autres, ces actions reproduisent à l'échelle du PITE le schéma de juxtaposition caractérisant les programmes de la mission « Politique des territoires ». Cette situation est notamment liée à l'adaptation spécifique des règles de fongibilité des crédits dont bénéficie le PITE.

2. Des règles de fonctionnement dérogatoires

Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, notamment l'article 7 de la LOLF qui définit un programme comme regroupant « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* », le PITE se singularise sur cinq points.

¹ Rapport d'information n° 352 (2006-2007) sur le pilotage de la politique de l'eau.

1° **L'élaboration du PITE est déconcentrée et interministérielle.** Il revient aux préfets de région, après consultation du comité de l'administration en région, de proposer les actions qui composent le programme ;

2° **L'organisation de la responsabilité du PITE est particulièrement complexe.** Compte tenu de sa dimension interministérielle, le programme relève de la responsabilité politique du Premier ministre. Cependant, la gestion du programme a été confiée au ministère chargé de l'intérieur (aujourd'hui ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales), la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général du ministère. En outre, la supervision de chacune des actions inscrites dans le programme relève d'un ministre dit « référent », qui est le responsable de la politique publique dont relèvent les objectifs de cette action¹.

3° **Les ressources du PITE proviennent d'autres programmes.** Les crédits affectés à chaque action retracée par le programme sont retranchés des programmes où, en l'absence d'inscription de l'action au PITE, ils auraient eu vocation à figurer. A cet égard, votre rapporteur spécial regrette que le détail des programmes « contributeurs » au PITE ne soit précisé ni dans les PAP ni dans les RAP de la mission « Politique des territoires », comme l'exigerait la bonne information du Parlement.

4° **Le PITE ne retrace pas les dépenses de personnel afférentes à ses actions.** Les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) nécessaires à l'exécution des actions du PITE restent inscrits dans les programmes « ordinaires ».

5° **Les crédits du PITE ne sont pas fongibles entre ses actions.** En revanche, les ressources du programme sont fongibles dans le périmètre de chaque action. Dans le respect de l'enveloppe globale de l'action, les gestionnaires ne sont donc pas tenus par le niveau des montants versés à partir de chaque programme « contributeur » au PITE.

3. Une expérimentation sur trois ans

Les actions composant le PITE y ont été inscrites pour une période limitée de trois années (2006, 2007, 2008). Néanmoins, cette inscription initiale a été conçue comme **reconductible**.

¹ Actuellement, le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables est ministre « référent » pour les actions « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace », « Plan Loire Grandeur nature – Centre » et « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur ». Le ministre de l'agriculture et de la pêche est ministre « référent » pour les actions « Eau – Agriculture en Bretagne », « Filière bois – Auvergne et Limousin » et « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes ». Enfin, la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est ministre « référent » pour l'action « PEI en faveur de la Corse ».

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION EN 2007

1. La « montée en puissance » du programme

En 2007, l'exécution du PITE a enregistré une consommation de **172,9 millions d'euros en AE, soit une progression de 5 %** par rapport à l'exercice 2006 (166,7 millions d'euros), et **104,8 millions d'euros en CP, soit une progression de 22 %** par rapport à 2006 (82,3 millions d'euros). **L'action « PEI en faveur de la Corse », à elle seule, a concentré la moitié des crédits** (52 % des AE et 50 % des CP) ; l'action « Eau – Agriculture en Bretagne » en a représenté le quart (25 % des AE et 22 % des CP).

L'exécution du PITE en 2007

(en euros)

Actions	AE consommées	CP consommés
1 « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace »	363.186	705.847
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	43.645.092	22.664.058
3 « Plan Loire Grandeur nature – Centre »	26.840.387	19.927.959
4 « PEI en faveur de la Corse »	89.402.115	52.360.092
5 « Filière bois – Auvergne et Limousin »	5.236.510	4.995.761
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »	5.082.643	3.189.415
7 « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur »	2.303631	933.527
Total pour le programme	172.873.564	104.776.659

Source : RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

L'augmentation des dépenses, notamment en ce qui concerne les CP, reflète la « montée en puissance » du PITE, à l'occasion de sa deuxième année d'existence. Elle est particulièrement nette du point de vue des fonds de concours versés au programme.

2. Le bénéfice d'importants fonds de concours

Le PITE, en 2007, a bénéficié de **fonds de concours de concours représentant 1,5 fois la dotation en AE et 1,1 fois la dotation en CP votées en LFI**. Ces fonds se sont montés, au total, à **71,3 millions d'euros en AE et 39,3 millions d'euros en CP**, contre 14,2 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP en 2006. La progression est donc très marquée : les fonds de concours, en 2007, ont été cinq fois plus importants en AE et presque dix fois plus en CP.

Le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement précise que cette situation impose la définition de circuits financiers complexes. En tout état de cause, **votre rapporteur spécial appelle l'attention sur le niveau élevé de cette forme de « débudgétisation »**.

Il convient de préciser que ce système de financement du PITE a été reconduit pour 2008, selon les modalités que détaille l'encadré ci-dessous.

Les fonds de concours du PITE en 2008

Les fonds de concours associés au PITE pour 2008 se montent, en prévision, à près de **89,4 millions d'euros en AE et 50,7 millions d'euros en CP**. Ils se rapportent à trois des actions du programme.

L'action « **Le Rhin et le bande rhénane – Alsace** » devrait bénéficier de **0,98 million d'euros en AE** (soit plus de six fois les AE de l'action), versés par l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF).

L'action « **Plan Loire Grandeur nature – Centre** » devrait recevoir **9,6 millions d'euros en AE et 14,8 millions d'euros en CP** (soit environ, respectivement, un quart de moins que les AE mais un tiers de plus que les CP de l'action). Un fonds de concours spécifique a en effet été mis en place, en 2006, abondé par la région et les départements concernés, et visant les travaux relatifs au domaine public fluvial.

L'action « **PEI en faveur de la Corse** », enfin, doit faire l'objet de fonds de concours à hauteur de **78,8 millions d'euros en AE et 35,9 millions d'euros en CP** (l'équivalent d'environ six fois les crédits de l'action). Ces fonds auront principalement pour origine l'AFITF, à hauteur de 70 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP, le complément étant apporté par l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) pour 2,3 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP, et par l'agence de l'eau Rhône, Méditerranée, Corse (RMC), pour 6,5 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP.

Source : PAP de la mission « Politique des territoires » annexé au PLF pour 2008

3. Un recours marqué à la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque action

Si la fongibilité des crédits au sens « classique » – entre actions – est inopérante dans le cas du PITE (cf. *supra*), le RAP pour 2007 indique cependant que **la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque action du programme a été exploitée par les préfets. La gestion a ainsi pu bénéficier d'une réelle souplesse**, afin d'atteindre les objectifs définis comme prioritaires, en adaptant les montants versés par chaque programme « contributeur » au PITE à l'évolution des situations locales.

Sur l'année, l'exercice de la fongibilité a concerné **11,15 % des AE et 10,16 % des CP** du programme. Deux actions en ont principalement bénéficié :

- d'une part, l'action « **Eau – Agriculture en Bretagne** ». Par fongibilité interne, en effet, 6,059 millions d'euros en AE et 3,138 millions d'euros en CP ont été affectés au « **Plan d'urgence nitrates** », instauré au

cours de l'exercice, visant à financer la mise en oeuvre des engagements pris par la France auprès de la Commission européenne dans le cadre du contentieux dit des « eaux brutes »¹ ;

- d'autre part, l'action « **PEI en faveur de la Corse** ». Suivant l'avancement réel des opérations, la fongibilité interne a permis de réaffecter 12 millions d'euros en AE, majoritairement au bénéfice d'une **accélération des actions de développement urbain**, et 3,64 millions d'euros en CP.

C. UN « *BILAN STRATÉGIQUE* » TRÈS MÉDIOCRE

1. Une mesure de la performance instable et insuffisante

a) *L'instabilité de la mesure de la performance*

Programme expérimental, le PITE a également fait l'objet, depuis son entrée en vigueur en 2006, d'une **constante expérimentation de la mesure de sa performance**. Cette instabilité, pour les actions figurant dans le PITE depuis 2007, est retracée dans le tableau ci-après ; encore celui-ci ne fait-il pas apparaître les changements de méthode de calcul intervenus pour certains indicateurs.

La mesure de la performance du PITE (2006-2008)

Actions	Mesure de la performance	
	Objectifs	Indicateurs
1 « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace »	<i>Améliorer l'efficacité et la sécurité du transport fluvial ainsi que l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée, en préservant la biodiversité de la bande rhénane</i> — depuis la LFI 2007 : Favoriser l'intermodalité voie fluviale/voie ferrée	<i>Part du rail dans le pré-acheminement et le post-acheminement des conteneurs sur les plates-formes tri-modales des ports alsaciens</i>
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	<i>Reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne</i>	Indicateur 1 : <i>Pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates</i> Indicateur 2 [introduit par la LFI 2008] : <i>Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen</i>
3 « Plan Loire Grandeur nature – Centre »	<i>Réduire les dommages par l'amélioration des mesures de sauvegarde au plus près des populations exposées</i> — depuis la LFI 2008 : Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable [objectif commun avec l'action 7]	<i>Nombre et pourcentage de communes couvertes par un plan communal de sauvegarde (au sens de la loi de modernisation de la sécurité civile) par rapport au nombre total de communes situées en zone inondable</i> — depuis la LFI 2007 : <i>Pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Loire du fait d'un projet subventionné</i>

¹ Voir le rapport d'information n° 402 (2007-2008) de notre collègue Fabienne Keller, sur le suivi des procédures d'infraction au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

<p>4 « PEI en faveur de la Corse »</p>	<p><i>Aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité, et résorber son déficit en équipements et services collectifs</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2007</u> : Accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs dans le cadre de l'objectif général fixé par l'article 53, relatif au PEI en faveur de la Corse, de la loi du 22 janvier 2002</p>	<p><i>Evolution des délais de réalisation des projets [taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'année considérée]</i></p>
<p>5 « Filière bois – Auvergne et Limousin »</p>	<p><i>Dynamiser la récolte forestière et améliorer la valorisation optimale du bois et de ses coproduits</i></p>	<p><i>Evolution de la valeur ajoutée de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2007</u> : Evolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois »</p> <p>Sous-indicateur 1 : Evolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois » [sic : identique à l'indicateur]</p> <p>Sous-indicateur 2 [<u>introduit par la LFI 2008</u>] : Evolution des volumes annuels de bois prélevés en exploitation forestière</p>
<p>6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »</p>	<p><i>Préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin</i></p>	<p><i>Surface des prairies dans la zone du marais poitevin</i></p>
<p>7 « Plan Durance multi-usages – Provence-Alpes-Côte d'Azur »</p>	<p><i>Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2008</u> : Réduire les dommages par l'amélioration des ouvrages et des dispositifs de prévention dans une approche de développement durable [objectif commun avec l'action 3]</p>	<p><i>Nombre d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléa significative dans le bassin hydrographique de la Durance ramené au montant des subventions relatives à des projets de prévention des inondations</i></p> <p>— <u>depuis la LFI 2007</u> : Pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Durance du fait d'un projet subventionné</p>

Source : PAP et RAP de la mission « Politique des territoires » depuis 2006

Bien évidemment, cette situation **ne peut guère favoriser la comparaison des résultats, d'un exercice sur l'autre.**

b) L'insuffisance de la mesure de la performance

Dès l'examen du PLF pour 2006, votre rapporteur spécial a critiqué l'organisation de la mesure de la performance du PITE¹. En effet, dès lors que qu'aucune des actions du programme ne se réduit à une dimension unique,

¹ Cf. le rapport spécial n° 99, tome III, annexe 18 (2005-2006).

chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs. Or, en synthèse, **les objectifs existants sont souvent trop complexes et/ou incomplets à la fois, et les indicateurs restent lacunaires.**

Quelques aménagements ont été apportés en 2007 et en 2008, comme le fait apparaître le tableau ci-dessus. Votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2007¹, avait cependant montré que les modifications alors mises en place, sans remédier aux faiblesses initiales du dispositif, engendraient de nouveaux défauts : **la simplification des objectifs a été réalisée par l'appauvrissement de la stratégie de performance ; certains objectifs sont restés faiblement significatifs ; les indicateurs présentent toujours un caractère lacunaire.** La réforme de 2008 n'a pas donné beaucoup plus de satisfaction à votre rapporteur spécial, exception faite de l'enrichissement de la mesure de la performance de l'action « Eau – Agriculture en Bretagne »².

Pour s'en tenir ici à un seul exemple, il n'est pas admissible de mesurer la performance de l'action « PEI en faveur de la Corse » – action correspondant à la moitié des crédits inscrits dans le PITE (cf. *supra*) – à l'aune seule des délais de réalisation des projets. L'indicateur, en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide serait-elle.

2. Des résultats décevants

Aux yeux de votre rapporteur spécial, la pérennisation du PITE a toujours été subordonnée aux preuves qu'il donnerait de sa performance, alors même que la pertinence du dispositif de mesure, en ce domaine, était sujette à caution.

Pour l'exécution en 2006, cette performance n'a guère été avérée³. A cet égard, il convient notamment de rappeler le deux éléments suivants :

- d'une part, seul l'indicateur afférent à l'une des huit actions composant alors le PITE (l'action « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes ») a enregistré un résultat conforme aux objectifs ;

- d'autre part, sur huit indicateurs, dont cinq n'avaient d'ailleurs pas fait l'objet d'une prévision en LFI, deux, parmi des derniers, n'ont pas été renseignés, quant à l'exécution même, dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au projet de loi de règlement pour 2006.

Or l'exécution en 2007 n'a pas enregistré de vrais progrès.

¹ Cf. le rapport spécial précité n° 78 (2006-2007), tome III, annexe 18.

² Cf. le rapport spécial n° 91 (2007-2008), tome III, annexe 20.

³ Cf. la contribution de votre rapporteur spécial au rapport n° 393 (2006-2007), tome II, de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

Certes, **deux indicateurs sur sept présentent un résultat conforme, et même supérieur, aux prévisions** inscrites en LFI. Il s'agit du taux d'avancement moyen des projets lancés trois ans avant l'exercice, relatif au PEI en faveur de la Corse (72 %, contre une prévision de 35 %), et de l'évolution du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois » en Auvergne et Limousin » (+ 9 %, contre une prévision de + 3,3 %).

Toutefois, la valeur de ces résultats est relative. D'une part, on a signalé le peu d'intérêt d'évaluer le PEI en faveur de la Corse en fonction des délais de réalisation ; d'autre part, l'augmentation du chiffre d'affaire de la branche « exploitation forestière et première transformation du bois », en 2006, avait été trois fois plus importante (28 %).

Par ailleurs, **les autres indicateurs présentent des valeurs souvent éloignées des prévisions** de la LFI :

- la part du rail dans le « pré-acheminement » et le « post-acheminement » des conteneurs sur les plates-formes « tri-modales » des ports alsaciens s'établit à 7,5 %, contre une prévision de 28 % et un résultat pour 2006 de 12 % ;

- le pourcentage de stations de mesure bretonnes dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates ne baisse qu'à 21,1 %, contre une prévision de 17 %, même s'il s'agit d'un progrès par rapport au résultat enregistré en 2006 (23,6 %) ;

- le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Loire, s'établit à 48,2 %, contre une prévision de 53 % (le résultat pour 2006 était de 47,7 %) ;

- le pourcentage d'habitants résidant en zone inondable et ayant bénéficié, du fait d'un projet subventionné, d'une baisse d'aléas significative dans le bassin hydrographique de la Durance, quant à lui, s'établit à 10 %, contre une prévision de 22 % (l'indicateur n'a pas été reconstitué pour 2006).

Enfin, **l'indicateur relatif à la surface des prairies dans la zone du marais poitevin, seul à avoir enregistré un bon résultat en 2006, n'est pas renseigné** dans le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement. Ce document (p. 182) justifie l'absence de chiffrage par la modification, en 2007, des logiciels et procédures de traitement des déclarations afférentes à la politique agricole commune (PAC). Il précise que l'indicateur pourra être renseigné en cours d'année 2008.

Compte tenu de ces performances globalement fort médiocres, et malgré les avantages de souplesse de gestion que présente la fongibilité des crédits interne à ses actions¹, le PITE n'a pas justifié son existence de programme dérogatoire aux règles budgétaires. Votre rapporteur spécial, en conséquence, estime que l'expérimentation ne doit pas être conduite au-delà de 2008 : il préconise la suppression du PITE à compter de 2009, et le rattachement des crédits qu'il retrace actuellement aux programmes de « droit commun » du budget général.

¹ Sur le fondement de cette considération, le CIAP, dans son rapport d'audit n° 2008 R-78-01 rendu en mai 2008 et communiqué à votre commission des finances, a estimé que la prorogation du PITE après 2008 pouvait se justifier. Le Comité, néanmoins, a formulé plusieurs propositions pour l'amélioration du programme, le cas échéant.