

N° 007139-01

Décembre 2010

Quel avenir pour les CPER après 2013 ?

*Mission de préfiguration d'une prochaine génération
de contrats Etat-Régions*

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° 007139-01

Quel avenir pour les CPER après 2013 ?

Mission de préfiguration d'une prochaine génération de contrats Etat-Régions

Rapport final établi par

Philippe BELLEC

Inspecteur de l'administration
du développement durable

Éric SESBOÛE

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Décembre 2010

Sommaire

Synthèse.....	3
Contexte de la mission.....	9
Introduction.....	10
<u>1.Des CPER pour quoi faire ?.....</u>	<u>11</u>
<u>1.1.Un exercice en tension.....</u>	<u>12</u>
<u>1.2.Cinq avancées majeures.....</u>	<u>14</u>
<u>2.Faut-il envisager une nouvelle génération de contrats ?.....</u>	<u>16</u>
<u>2.1.Trois grandes finalités à réexaminer.....</u>	<u>16</u>
<u>2.1.1.Faire converger les financements publics sur des priorités communes entre l'État et les collectivités territoriales</u>	<u>16</u>
<u>2.1.2.Renforcer le niveau géographique et institutionnel de la région</u>	<u>17</u>
<u>2.1.3.Produire de la solidarité territoriale.....</u>	<u>17</u>
<u>2.2.Quelle valeur ajoutée des CPER ?.....</u>	<u>18</u>
<u>2.2.1.Un positionnement peu lisible.....</u>	<u>18</u>
<u>2.2.2.Une valeur ajoutée éminemment d'ordre politique.....</u>	<u>19</u>
<u>2.2.3.Etablir un bilan coût/avantages du processus de contractualisation Etat-Régions.....</u>	<u>20</u>
<u>2.3.Des CPER, avec qui ?.....</u>	<u>20</u>
<u>3.Quelles modalités d'élaboration d'une nouvelle génération de CPER ?.....</u>	<u>22</u>
<u>4.Sur cette base, il est proposé d'examiner les points suivants :.....</u>	<u>24</u>
<u>4.1.Établir un argumentaire sur l'opportunité d'une nouvelle génération de contrats.....</u>	<u>26</u>
<u>4.2.Produire une analyse bilantielle de l'actuel CPER et mesurer les impacts attendus des programmes à contractualiser.....</u>	<u>30</u>
<u>4.3. Définir de nouvelles modalités d'élaboration d'un document de cadrage stratégique national de référence CPER/PO.....</u>	<u>32</u>
<u>4.4. Territorialisation des politiques et politiques territoriales.....</u>	<u>35</u>
<u>4.5. Redéfinir l'architecture des contrats territoriaux.....</u>	<u>38</u>
<u>4.6. Articulation avec les programmes européens.....</u>	<u>40</u>
<u>4.7. Retravailler les modes de fixation des enveloppes budgétaires et les fiabiliser.....</u>	<u>42</u>
<u>4.8. Préciser le contenu de la notion de projet comme base de négociation des contrats... </u>	<u>44</u>
<u>4.9. Caler le calendrier de la démarche.....</u>	<u>47</u>
<u>4.10.Rénover les cadres de gouvernance.....</u>	<u>49</u>
Annexes.....	51

Annexe 1 - Proposition d'un schéma de contractualisation.....	52
Annexe 2 – Recommandations.....	54
Annexe 3 - Lettre de commande.....	56
Annexe 3 - Lettre de mission.....	58
Annexe 4 - Glossaire des Acronymes.....	59

Synthèse

Directement issus de la planification nationale, les contrats de plan État-Région ont changé progressivement de forme, d'objet et de contenu. La disparition du plan national (plan de développement économique et social - PDES) a privé les contrats de plan de leur référencement stratégique initial. Ils ont évolué vers des démarches *sui generis* avec des difficultés réelles de lisibilité stratégique et de positionnement politique.

Depuis leur création les CPER¹ ont fait l'objet de nombreuses critiques qui vont en s'accroissant et qui amènent à s'interroger sur l'intérêt de leur reconduction². D'autant plus que les objectifs de réduction du déficit et de l'endettement public limiteront significativement les marges de manœuvre financières de l'État et des collectivités territoriales au cours des prochaines années.

Malgré la multiplication des champs de contractualisation, les CPER ne représentent qu'une faible partie des engagements pris entre l'État (ou de ses opérateurs) et les collectivités. Dans ces conditions, la valeur ajoutée financière des CPER ne ressort pas avec évidence. D'autant plus que de nombreux programmes recoupant les champs traditionnels des contrats sont mis en œuvre de manière spécifique³. C'est le cas par exemple des plans de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI), du plan Campus ou des actions du plan de relance géré par le commissariat général aux investissements (CGI), notamment en matière d'aménagement numérique, des conventions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), des agences de l'eau... Pour les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), le plan rail, les parcs naturels régionaux ou les grands sites, les CPER ne constituent pas, ou peu, de réelle valeur ajoutée.

Sur cette base, une **première hypothèse serait donc d'abandonner purement et simplement** le principe d'une contractualisation transversale globale et de s'en tenir :

- d'une part aux procédures de mise en œuvre des programmes européens,
- d'autre part à la poursuite des nombreux contrats sectoriels passés entre l'État (ou ses opérateurs) et les différents niveaux de collectivité en fonction de leurs compétences.

Cette hypothèse, cohérente avec la réforme en cours des collectivités territoriales, aurait le mérite de la simplification et de la clarification de l'action publique. Mais elle souffrirait de deux handicaps majeurs :

- à l'heure où la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation à ses conséquences sont devenus des impératifs et où l'excellence de l'offre territoriale constitue un facteur majeur de compétitivité internationale, **l'approche intégrée des**

¹ L'acronyme CPER est privilégié dans ce rapport car traduisant sous un même terme les deux notions de contrats de plan et de contrats de projets Etat-Régions. Il est utilisé par moment au singulier et à d'autres au pluriel selon qu'il est fait plutôt référence à la démarche nationale de contractualisation ou aux différents contrats établis à l'échelle régionale ou interrégionale.

² Cf. § 2 de ce rapport

³ L'inventaire de ces procédures et leur chiffrage total reste à faire ; il n'a pas été possible de le réaliser dans le cadre de la mission.

politiques publiques est plus que jamais nécessaire : seule une démarche contractuelle transversale, interministérielle et inter-institutionnelle peut répondre à cet objectif ;

- si les CPER ont été régulièrement critiqués pour leurs modalités de mise en œuvre, le **moment privilégié d'échanges** qu'ils constituent entre les différents niveaux de décision est un apport majeur plébiscité comme tel. En cas d'abandon des CPER, de nouvelles modalités d'un tel rendez-vous seraient à imaginer.

Ce rapport est donc établi sur l'hypothèse du **maintien d'une contractualisation État/collectivités**, mais en **remaniant sensiblement le dispositif actuel**. Il ne constitue que la première phase d'une démarche nécessitant une mise en place progressive selon un calendrier serré jusqu'à 2014.

1 – Un dispositif renoué

L'actuelle génération de CPER suscite quatre grandes familles d'observations :

- le choix des champs de contractualisation a été fixé **unilatéralement par l'État** et la détermination des priorités, si elle s'est appuyée sur une réflexion partagée en amont (contributions régionales au CRSN⁴) avec les collectivités territoriales, a été peu discutée avec les autres partenaires ;
- la présentation des grands objectifs sous forme de programmes LOLF a engendré une **confusion entre objectifs stratégiques et priorités d'actions thématiques**, ainsi que le font apparaître clairement les annexes 1 et 2 à la circulaire du 6 mars 2006 ;
- le souhait de l'État (circulaire du 6 mars 2006) de faire des contrats des documents à haute valeur ajoutée traduisant un souci d'efficacité des politiques et de clarté des objectifs a été traduit dans la notion de « *projets d'investissement de dimension nationale susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales* », dont les **contours ont été peu explicités** ;
- les contraintes budgétaires ont souvent conduit l'État à étaler dans le temps ses engagements financiers, créant ainsi un déséquilibre avec les collectivités et un sentiment de **non respect de sa signature**.

Le lancement d'une nouvelle génération nécessite de reprendre le chantier de rénovation lancé par les CIACT de 2003 et 2006 en essayant de répondre à ces critiques. Il apparaît également opportun d'aller au bout de la démarche de convergence avec les programmes européens (thématique, territoriale, d'outils de suivi, d'instance de programmation...) en regroupant dans une seule et même démarche de négociation les programmes structurels européens et les CPER.

Un dispositif renoué devrait donc s'appuyer sur :

- des **priorités stratégiques** concertées et mieux ciblées ;
- une approche résolument **territoriale** ;

⁴ Cadre de référence stratégique national, établi pour les fonds structurels européens.

- une exigence de **performance** dans le choix des projets ;
- une plus grande **souplesse** budgétaire ;
- un cadre de **gouvernance** enrichi.

2 – Un cadre stratégique concerté

La définition préalable d'un cadre stratégique de référence, qui intègre à la fois les priorités de l'Europe et les grandes orientations nationales, doit **assurer la cohérence *a priori* de l'action publique dans les territoires**.

La qualité du processus de contractualisation implique que ce « cadrage préalable » national soit débattu très largement, accepté et approprié par l'ensemble des parties. C'est sur cette base que les politiques publiques pourront se décliner efficacement à tous les niveaux, ce qui devrait être facilité par le **regroupement des programmes européens et des CPER dans un même contrat**.

Des propositions argumentées d'orientations stratégiques identifiant les principaux enjeux territoriaux⁵, pourraient être établies par **des personnalités indépendantes** sur la base d'un mandat établi par l'Etat, précis dans ses objectifs (intégration des priorités des programmes européens, cohérence des enjeux d'aménagement des territoires) mais large dans son contenu possible (choix des thématiques).

Ces propositions pourraient ensuite être mises en débat selon une « **gouvernance concertée** » (forums selon le modèle du Grenelle de l'environnement) avant d'être validées par l'État. Ce cadre stratégique de référence national serait **dans un second temps décliné au niveau régional selon les mêmes principes** de gouvernance (forums locaux), pour déboucher sur des orientations pour de futurs contrats régionaux et territoriaux.

Les orientations des futurs contrats devront tenir compte des principes édictée par la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales en matière de compétences. La disparition de la clause de compétence générale pour les régions et les départements va notamment entraîner une restructuration du partenariat financier avec les collectivités territoriales. La **mobilisation de financements croisés devra désormais se faire davantage dans une logique de complémentarité que d'additionnalité**.

3 – Une approche résolument territoriale

Outils de dialogue entre l'État et les grandes collectivités, la spécificité des CPER réside dans la **déclinaison des politiques nationales à l'échelle territoriale** : régionale, infra-régionale (agglomérations, pays...) ou supra-régionale (massifs de montagne, bassins fluviaux...). Les CPER, confortés par les programmes opérationnels européens, sont un cadre adapté pour une coordination des différents niveaux institutionnels. Ils peuvent présenter une forte valeur ajoutée dès lors que les actions envisagées sont intégrées à des **logiques territoriales transversales**.

⁵ Cf. § 4-1

La déclinaison infra régionale des CPER est une constante depuis leur origine, tout d'abord sur des territoires fragiles (montagne, zones urbaines sensibles) ou en difficulté (bassins industriels), puis au travers de contrats d'agglomération et de pays. C'est une dimension qui permet à l'État de mettre en place une **solidarité territoriale** et qui constitue désormais une caractéristique importante des CPER.

Un des enjeux des futurs CPER et programmes opérationnels européens (PO) serait d'en faire, davantage qu'aujourd'hui, de véritables outils de mise en œuvre de la **politique nationale et européenne d'aménagement du territoire**. Pour cela, les CPER doivent s'appuyer plus largement sur les spécificités de chaque territoire, en combinant :

- les caractéristiques propres aux territoires,
- les différents périmètres institutionnels,
- la dimension sociétale : notion d'appropriation de l'espace vécu, lui-même à géométrie variable,
- les échelles de temps des différents projets.

C'est par le **couplage d'une approche territoriale avec une recherche d'articulation des politiques sectorielles** que les CPER peuvent trouver leur plus forte **valeur ajoutée** par rapport aux autres procédures.

De nombreux documents stratégiques ont été produits au cours des deux à trois dernières années, tant à l'échelle nationale qu'européenne. Leur examen permet de constater une forte convergence dans la détermination des enjeux stratégiques majeurs et d'**identifier les domaines qui présentent une forte articulation avec l'organisation territoriale**. Cela peut être le cas par exemple des actions relatives à l'intermodalité, à l'aménagement numérique du territoire (pour les infrastructures et pour les usages), à la réduction des gaz à effet de serre, à la performance énergétique, à la péri-urbanité, à l'efficacité des services publics locaux, à l'excellence économique...

L'emboîtement d'un cadrage stratégique national et de ses déclinaisons régionales permettrait ensuite de déboucher sur des contractualisations d'actions à **chaque niveau territorial pertinent** (transrégional, région, département, agglomération, communauté de communes).

4 – Une exigence de performance

En 2007, les contrats de *plan* sont devenus contrats de *projets* sans que la notion de projet ait été suffisamment approfondie et explicitée. Une **articulation claire entre orientations stratégiques et mise en œuvre opérationnelle** des contrats reste à promouvoir et à **organiser autour de la notion de projet**.

Pour ces projets, il conviendrait de rechercher, dès l'élaboration du cadre stratégique de référence des **contenus mieux ciblés**, en cohérence avec l'exigence de haute valeur ajoutée exprimée par la circulaire du 6 mars 2006. Une réponse pourrait consister en une **formalisation minimale des résultats espérés** au travers d'une **labellisation** des projets.

Cette labellisation pourrait concerner la validation d'une « **trajectoire de projet** » permettant d'accompagner les différentes phases de leur élaboration : conception, mise au point et réalisation. Elle devrait s'appuyer sur une **grille de pertinence et d'objectifs** affinant à chaque étape les résultats attendus en matière de création d'emplois, d'amélioration du niveau de service ou d'activité économique et analysant les impacts environnementaux et les enjeux financiers globaux (investissement, fonctionnement, maintenance, recettes directes et indirectes)⁶.

Il pourrait être envisagé que les projets les plus complexes puissent **bénéficier de l'expertise et de l'appui du réseau scientifique et technique de l'État**.

5 – Une programmation budgétaire plus fluide

Les CPER se traduisent trop souvent par des répartitions d'enveloppes budgétaires, fixées *a priori* et présentées, depuis 2006, selon la nomenclature *verticale* de la LOLF. Cette conception des contrats en « tuyaux d'orgue » conduit à privilégier une pratique de *guichet*. **Sortir d'une logique purement budgétaire** est la condition pour **favoriser une approche transversale** nécessaire à l'efficacité des politiques publiques. La segmentation des financements par programmes LOLF conduit par ailleurs à une rigidité des contrats préjudiciable à leur évolution dans le temps et dans l'espace. Les ajustements à mi-parcours ne portent généralement que sur des montants marginaux et ne consistent le plus souvent qu'à des changements d'affectation au sein d'une même ligne budgétaire et d'un même contrat. De plus, le choix des programmes est davantage déterminé en fonction de logiques ministérielles que de leur **intégration dans une dynamique territoriale**.

Il y aurait donc avantage à donner de la souplesse à l'exercice contractuel en privilégiant une **approche globalisée des engagements de l'État**, à l'instar des fonds structurels européens ou des collectivités territoriales. Une telle observation a pu être émise précédemment, sans qu'une suite concrète ait été donnée. Afin de répondre à cette exigence, il pourrait être préconisé de s'orienter vers des contrats privilégiant un **processus de programmation** des actions (au travers de la labellisation de projets) assorti de **principes de financement** (cadrage du volume financier global et modalités de participation des cofinanceurs), **sans figer a priori ni la liste des programmes, ni le détail des enveloppes budgétaires**.

L'hypothèse d'un possible accroissement de la durée des contrats européens de 7 à 10 ans (deux fois cinq ans ?) tendrait à conforter cette orientation. La programmation financière qui en résulterait devrait être très souple afin de prendre en compte la phase d'élaboration et les aléas dans la mise au point des projets. Il est ainsi préconisé :

⁶ Cf. § 4-8

- une programmation **pluriannuelle glissante**, s'appuyant sur le budget triennal glissant de l'État afin d'adapter en permanence l'état réel d'avancement des projets et les ressources budgétaires des co-contractants ;
- l'introduction d'une **clause de suspension/retrait** des crédits, permettant une régulation en cas de dérive importante des objectifs de calendrier, de contenu, de moyens à mobiliser ou de bénéfice attendu.

6 – Une gouvernance remodelée

La pleine efficacité des propositions ci-dessus suppose un **suivi de leur mise en œuvre de l'amont (définition des orientations stratégiques régionales), à l'aval (réalisation des projets)** ; ce suivi devra être continu, au plus proche du terrain, et associer les différentes parties prenantes.

Il pourrait être confié à une **instance partenariale de programmation et de suivi** établie au niveau national, commune aux programmes européens et à un futur CPER. Un dispositif de même nature pourrait être transposé dans chaque région, selon des modalités de liaisons avec l'instance nationale restant à définir. Ces instances, mises en place après l'élaboration du cadre stratégique national, auraient pour mandat :

- de s'assurer de l'organisation des débats sur les orientations stratégiques régionales ;
- de donner un avis sur les projets susceptibles d'être labellisés ;
- de suivre, tout au long des contrats régionaux et territoriaux, l'avancement réel des projets ;
- de faire des propositions pour l'activation de la clause de suspension/retrait de programmation des projets ;
- d'émettre des suggestions sur la mise en œuvre des contrats.

En résumé, les membres de la mission CPER préconisent ainsi :

1. de **regrouper les CPER et les programmes structurels européens** au sein d'une même démarche contractuelle, quitte à envisager plusieurs volets dans le document final ;
2. de s'appuyer en amont sur des **objectifs stratégiques partagés par l'ensemble des cocontractants** et s'inscrivant dans les grands enjeux identifiés à l'échelle nationale et européenne **en matière d'aménagement du territoire** et formalisés sous la forme de fiches de pertinence et d'objectifs ;
3. de renforcer sur cette base une déclinaison de la **contractualisation à différents niveaux territoriaux** (régions, métropoles, territoires infra-régionaux).

Pour ce faire, il conviendrait de rénover la forme des contrats pour une plus grande exigence de performance :

1. développer une notion de **labellisation** de « **trajectoire de projet** » à différents stades d'avancement, permettant de renforcer le caractère incitatif des contrats ;

2. mobiliser en tant que de besoin les moyens du **réseau scientifique et technique de l'Etat** pour la conception et la mise au point des projets les plus innovants et complexes ;
3. mettre en place un système de **programmation pluriannuelle glissante** des crédits de l'Etat afin d'adapter la mobilisation des ressources budgétaires à l'état réel de mise au point des projets, et de dimensionner la liste des projets retenus à l'état des ressources budgétaires mobilisables ;
4. introduire une **clause de suspension-retrait de la programmation des projets**, en cas de divergence importante avec les engagements initiaux contractuels des porteurs de projets ;
5. créer un **comité national partenarial de suivi et de programmation** et des **comités régionaux** communs aux CPER et aux programmes européens, chargés de donner des avis sur les programmations et d'émettre des préconisations tout au long de la réalisation des contrats.

Contexte de la mission

Par courrier du 23 décembre 2009, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale a souhaité que, au moment où les contrats de projets État-Régions (CPER) 2007/2013 arrivent à mi-parcours, le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) réalise une mission de préfiguration de la prochaine génération de contrats.

L'objectif était, sur la base d'une analyse des cinq générations de contrats conclus depuis 1984, de dégager des pistes d'évolution et d'émettre des propositions de méthode.

Par note du 8 février 2010, le vice-président du CGEDD a confié cette mission à M. Philippe Bellec, inspecteur de l'administration du développement durable et M. Éric Sesboüé, ingénieur général de ponts, des eaux et des forêts.

Le travail mené constitue une réflexion préliminaire établie à dire d'experts. Selon le souhait de la DATAR, il n'a pas donné lieu à des entretiens officiels, ni avec les différents services de l'État concernés, ni avec les interlocuteurs habituels de l'État (grandes associations de collectivités, associations des présidents de CESER, ...).

La mission s'est appuyée sur les études et enquêtes menées précédemment notamment lors de la préparation des actuels contrats de projets, sur l'examen des bilans des précédentes générations de contrats ainsi que sur une analyse des directives et des contrats 2007-2013.

Les travaux de la mission ont donné lieu à des entretiens avec la DATAR les 15 avril et 18 mai 2010, suivis de l'envoi d'un rapport intermédiaire le 23 juin 2010 ; un nouvel échange avec la DATAR a eu lieu le 15 octobre 2010.

Introduction

Cinq exercices de contractualisation État-régions ont été menés depuis la création des CPER en 1982 et leur première concrétisation en 1984. Elle a correspondu à l'émergence des institutions régionales et à la mise en place de la décentralisation en 1982.

Directement issus de la planification nationale, les contrats de plan État-Région ont changé progressivement de forme, d'objet et de contenu. La disparition du plan national (plan de développement économique et social - PDES) a privé les contrats de plan de leur référencement stratégique initial. Ils ont évolué vers des démarches *sui generis* avec des difficultés réelles de lisibilité stratégique et de positionnement politique.

Les actuels contrats de projets ont été précédés d'une importante réflexion sur l'opportunité de reconduire une démarche qui faisait l'objet de nombreuses critiques et dont la finalité n'apparaissait pas toujours avec évidence.

La décision d'élaborer une nouvelle génération de contrats a été prise en mars 2006 assez tardivement avant l'échéance du CPER 2000-2006 et avec un objectif atteint seulement en partie de profonde refonte du processus contractuel. De nouvelles interrogations se font jour sur l'opportunité de relancer une démarche qui ne semble toujours pas avoir trouvé son complet équilibre.

1. Des CPER pour quoi faire ?

Depuis 1982/84, les CPER sont devenus des documents politiques emblématiques des relations État/collectivités territoriales. Démarche largement plébiscitée par l'ensemble des parties prenantes, elle fait cependant l'objet de nombreuses critiques récurrentes que les réformes mises en œuvre à l'occasion de chaque nouvel exercice n'ont pas réussi à éviter.

La force du caractère emblématique des CPER en constitue également une faiblesse. Avec le temps, la dénomination est devenue une sorte de label recouvrant des réalités évolutives et contrastées. Le changement de dénomination opéré en 2006, transformant les « contrats de plan » en « contrats de projets » en est une illustration.

Calés à l'origine sur une logique de mise en œuvre du plan national, les CPER ont peu à peu perdu la lisibilité de leur positionnement initial, jusqu'à générer de fortes interrogations sur leur opportunité.

Les réflexions menées en 2004/2005 préalablement à l'exercice 2007-2013, ont permis d'identifier assez clairement les aspects à reconsidérer eu égard à l'examen des générations précédentes :

- s'appuyer sur un cadrage stratégique national clair
- concentrer les moyens – et les lignes – budgétaires sur un nombre restreint d'objectifs
- clarifier l'articulation entre mise en œuvre des politiques nationales et approches territoriales
- préciser l'interface entre les CPER et les programmes européens
- définir le rôle de la Région par rapport aux autres collectivités territoriales partenaires
- fiabiliser les engagements financiers de l'État
- simplifier le mécanisme de mobilisation des fonds et mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation plus opérationnel

Les contrats de projets élaborés en 2006 ont apporté des réponses sur l'ensemble de ces points. Pour autant, ces réponses peuvent être considérées comme partielles et insatisfaisantes sur certains aspects.

Mis en place dans un contexte de décentralisation, les CPER ont permis de conforter l'institution régionale et ont constitué un moyen de permettre aux collectivités d'intervenir dans certains domaines n'entrant pas dans le champ de leurs compétences officielles, notamment celui des aides économiques ou environnementales. C'est sur un schéma qu'on a été construites les différentes générations de contrats, non sans buter sur des obstacles provenant d'une « mise en tension » de principes parfois contradictoires.

1.1. Un exercice en tension

Rapidement, une perte de sens a fait dériver les CPER :

- vers une logique financière et comptable : « sanctuarisation » de crédits de l'État, recherche de financements croisés...
- vers une hypertrophie des considérations de politique locale favorisant les projets ponctuels au détriment des grands objectifs stratégiques.

Parallèlement on a pu observer un brouillage du périmètre des contrats :

- tendance de l'État à vouloir élargir la négociation territoriale aux départements et aux agglomérations ;
- tendance de l'État à associer de manière croissante ses établissements publics à l'exercice de contractualisation ;
- tendance des régions à affirmer un volet territorial – voulu au départ par l'État – au profit des pays « Pasqua/Voynet » ;
- tendance à développer des programmes sortant du périmètre régional : massifs de montagne, grandes infrastructures, linéaires fluviaux, pôles de compétitivité, rénovation urbaine, enseignement supérieur et recherche, contrats de métropolisation, certains de ces programmes étant négociés séparément...

De nombreux rapports d'évaluation, d'analyse, de propositions, ont abouti à des critiques récurrentes, malgré les aménagements constants apportés à chaque génération de contrats. Une analyse de ces critiques fait apparaître qu'elles portent pour l'essentiel sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des contrats, et qu'elles sont principalement le produit d'incohérences, ou à tout le moins d'écarts, produisant des « mises en tension » entre l'énoncé des attentes, les objectifs et les conditions de réalisation des contrats.

Ces « mises en tension » concernent notamment :

- l'articulation entre le niveau national et le niveau territorial : la notion de "contrat État-Région" renvoie à un type d'accords se situant à l'intersection entre les champs d'action politique de plusieurs niveaux d'institutions. Une telle orientation suscite plusieurs interrogations :
 - Les enjeux stratégiques des CPER sont exprimés en référence à des politiques nationales, alors que la logique contractuelle devrait conduire à une forte prise en compte des stratégies régionales ;
 - la notion de « territoire » met en jeu la transversalité et l'interaction des facteurs, alors que les politiques sont définies selon une approche sectorielle ;
 - la multiplicité des situations locales est de nature à générer des contrats à géométrie variable difficilement gérables par l'État ;
 - l'État est appelé à financer des actions pour lesquelles il ne dispose pas des lignes budgétaires adaptées ;
 - le volet territorial institué par l'État au sein du CPER 2000-2006 visait à concrétiser les orientations des lois de 1995 et 1999 sur les pays et les

agglomérations. La volonté de remettre en cause l'échelon territorial des pays pose désormais la question de l'objectif de confortation des territoires ruraux, une des bases de la politique d'aménagement du territoire.

- le niveau national et le niveau européen : de subsidiaires dans les relations contractuelles entre l'État et les grandes collectivités territoriales, les programmes européens en sont quasiment devenus le cadre principal, tant du point de vue des objectifs stratégiques (notamment pour le dernier CPER), que du calendrier (depuis 2000 il y a concordance des calendriers), ou des règles de gestion (utilisation du logiciel PRESAGE) et d'évaluation. Sur une base territoriale identique, **la question du maintien de deux démarches parallèles se pose.**
- l'approche prospective/innovation et la logique budgétaire : d'un côté, la volonté de se projeter dans l'avenir et de mettre en avant l'innovation, ce qui tend à générer une incertitude dans la nature et le calendrier des actions à mener puisqu'elles restent à définir ; d'un autre, la nécessité d'une concrétisation d'actions d'ores et déjà identifiées, chiffrables et programmables.
- la globalisation et la spécialisation des contrats : les CPER constituent un cadre global intégrant des politiques diverses ; le resserrement des contrats sur un nombre restreint d'actions tend cependant à les rapprocher des contrats thématiques.
- le pilotage centralisé⁷ et la volonté de co-élaboration :
 - les grandes options (thématique des programmes et cadrage financier) sont définies par l'État ;
 - l'émergence des collectivités régionales se réclamant comme partenaires à parité renforce la difficulté et brouille la lisibilité de l'exercice : s'agit-il d'une politique nationale ? Régionale ? Ou d'une sorte de « *gentleman agreement* » associant les deux ?
 - la volonté d'associer assez formellement d'autres collectivités que les régions peut être analysée de deux manières contradictoires : élargir le champ institutionnel de la négociation ; renforcer le rôle d'arbitre de l'État ;
 - l'association des acteurs de la société civile, initiée pour la préparation du CPER 2007-2013, est restée assez formelle, largement en-deçà des principes de gouvernance participative prônés depuis par le Grenelle.

Au résultat un exercice assez illisible, où l'on finit par ne plus savoir précisément, au-delà du caractère « ritualiste » évoqué par le rapport IGA-IGF, quelle est l'utilité objective des CPER, qui contractualise avec qui, sur quoi et avec quelle finalité...

Pour autant, le bilan des CPER est loin d'être négatif, même si certains aspects doivent être nuancés et actualisés. Ce qui amène à s'interroger sur les spécificités et les atouts des CPER en tant qu'outils de management des politiques publiques.

⁷ « Une critique récurrente réside dans **le caractère déséquilibré de cette relation contractuelle. L'État tend, en effet, à imposer ses vues, non seulement au stade de la négociation, mais également lors de la mise en œuvre des contrats.** » (Rapport d'information présenté au Sénat le 16 juillet 2004)

1.2. Cinq avancées majeures

L'analyse des rapports d'évaluation et des entretiens menés en 2007 par Ernst & Young⁸ permet d'identifier cinq avancées majeures des CPER :

- Des lieux d'échanges favorisant la concertation ;
- Des partenariats permettant de faire converger les interventions de l'État et des Régions dans les domaines où leurs compétences sont partagées ou complémentaires ;
- Des pratiques et méthodes d'interventions publiques ayant globalement amélioré la formalisation et la planification des interventions, leur transparence et leur suivi ;
- Un effet de levier financier décisif, impulsant, amplifiant ou sécurisant certains investissements ;
- La territorialisation des politiques publiques ayant permis l'émergence de territoires favorables à une logique intersectorielle.

L'analyse des « avancées majeures » identifiées par le cabinet Ernst & Young ne permet cependant pas d'identifier clairement une plus-value spécifique des CPER permettant de conforter leur devenir.

Les lieux d'échanges favorisant la concertation se sont multipliés depuis 1982. Peu d'entre eux présentent cependant une aussi forte *transversalité* que les CPER et que les programmes européens. Cette transversalité provient de l'objet même des contrats qui porte sur une **approche globale d'aménagement du territoire** et pas seulement sur des projets ciblés. En contrepartie, c'est aussi ce qui favorise une certaine dispersion des actions et des financements.

La convergence des interventions de l'État et des Régions dans les domaines où leurs compétences sont partagées ou complémentaires pose la question des financements croisés et de la clause de compétence générale que la loi sur la réforme des collectivités territoriales supprime. Aujourd'hui, 1/4 des financements des régions et 1/5 de ceux des départements couvrent des financements croisés entre plusieurs collectivités⁹. Lors des derniers exercices, si l'État a largement sollicité les collectivités sur ses propres domaines de compétences, la réciproque s'est révélée beaucoup plus délicate. Dès lors que ces compétences ont été transférées, l'État ne dispose plus des lignes budgétaires lui permettant d'intervenir au-delà des règles de transfert¹⁰.

S'il devait être envisagé de négocier de nouveaux CPER, il conviendrait donc de réexaminer la question des cofinancements davantage en matière de complémentarité que d'additionnalité. On peut ainsi envisager que le principe de financements alternatifs complémentaires s'appliquant à différentes composantes de projets complexes en fonction des compétences institutionnelles de chaque financeur devienne la pratique courante des futurs contrats. Une telle orientation conduirait cependant à redéfinir assez profondément les modalités d'élaboration du cadre de négociation des contrats.

⁸ Étude portant sur l'évaluation des Contrats de plan État Région 2000-2006 (octobre 2007)

⁹ Source : site du ministère de l'Intérieur

¹⁰ Cf. note de Claude Guéant et de Didier Banquy du 29 novembre 2004

Si l'apport des CPER en matière d'amélioration des pratiques et méthodes d'interventions publiques, en matière de formalisation, de planification des interventions, de transparence et de suivi, peut être évoqué, il convient de souligner également l'influence des règles d'élaboration, de programmation, de gestion et de suivi imposées par l'Union européenne pour les programmes européens.

La pratique montre cependant que de nombreux efforts restent encore à fournir. Contrairement aux affirmations du cabinet Ernst & young, **les modalités du suivi budgétaire et les travaux d'évaluation ne permettent pas encore d'établir une véritable transparence des CPER**, malgré le choix du logiciel PRESAGE depuis 2007.

L'effet de levier financier peut paraître évident de prime abord :

CPER	Part CT/part État ¹¹
1984-1988	66,87 %
1989-1993	80,42 %
1994-1999	91,97 %
2000-2006	101,78 %
2007-2013	121,00 %

Pourtant, il convient de s'interroger sur la notion d'effet levier entre budgets publics. La répartition des compétences intervenue depuis 1982 entre l'État et les collectivités territoriales, les critères de Maastricht et les limites macro-économiques des prélèvements publics conduisent à considérer la dépense publique dans sa globalité, ce qui relativise l'enjeu des cofinancements.

La territorialisation des politiques publiques est la caractéristique principale des CPER, sous le double aspect d'une déclinaison territoriale des politiques nationales et d'approches territoriales transversales. **Directement connectée avec la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, la territorialisation des politiques publiques constitue un des enjeux principaux d'une reconduction des CPER¹².**

¹¹ Engagements initiaux (source : site DATAR et tableau d'état d'avancement à mi-parcours 2007-2013 (février 2010))

¹² Cf. point 4.4 ci-après

2. Faut-il envisager une nouvelle génération de contrats ?

La dynamique contractuelle, largement confortée par la création des CPER, constitue sans nul doute une réelle avancée dans la gestion des politiques publiques. Mais les CPER ne sont plus, et de loin, les seuls cadres de formalisation contractuelle entre partenaires publics, ni ceux qui mobilisent le plus de financements. De plus en plus fréquemment, les grandes politiques nationales donnent lieu à des contrats spécifiques associant État, collectivités et établissements publics...

La question se pose dès lors de la spécificité des CPER au regard des autres démarches contractuelles mises en place par l'État : leur finalité, leur utilité objective, leur coût et l'identification des cocontractants.

2.1. Trois grandes finalités à réexaminer

De manière générale, trois finalités ont guidé les précédents CPER :

- **faire converger les financements publics sur des priorités communes entre l'État et les collectivités territoriales ;**
- **renforcer le niveau géographique et institutionnel de la région ;**
- **produire de la solidarité territoriale.**

2.1.1. Faire converger les financements publics sur des priorités communes entre l'État et les collectivités territoriales

La convergence des financements publics constitue un des objectifs majeurs fondateurs des CPER. D'autres grands programmes publics font également l'objet de contrats spécifiques. C'est le cas par exemple des plans de développement et de modernisation des itinéraires (PDMI), des conventions de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), des agences de l'eau... Les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), le plan rail, les parcs naturels régionaux ou les grands sites, intégrés ou non dans les CPER, donnent également lieu à des cofinancements.

De ce fait, la valeur ajoutée des CPER tend à se réduire. Une préconisation fréquemment avancée pour renverser cette tendance consiste à réduire le champ des CPER à un nombre réduit d'objectifs, voire d'actions phares. Deux remarques sur ce point.

1- On n'y est pas véritablement arrivé et la critique de saupoudrage semble toujours d'actualité. Les CPER ne constituent pas nécessairement un cadre adapté pour des actions phares structurantes qui ne se satisfont pas toujours du calendrier de négociation et de réalisation des CPER. C'est le cas pour les grands projets d'infrastructures de transport dont la réalisation ne peut pas être phasée (canaux, lignes ferroviaires, aéroports, autoroutes, grands équipements de services...). De plus, les processus de négociation financière font souvent appel à des partenaires et à des règles très spécifiques. Même dans le cas d'une concordance exceptionnelle des calendriers,

la valeur ajoutée de leur inscription dans les CPER apparaît souvent comme un affichage un peu artificiel.

2- Une réduction des objectifs des CPER est-elle **vraiment souhaitable** ? La dimension politique des CPER tient pour une part importante dans l'éventail des programmes dont ils visent la réalisation et dont dépend la qualité du dialogue interne avec les collectivités et/ou les territoires infra régionaux.

Il apparaît que l'intérêt des CPER réside moins dans l'inscription de grands projets qui peuvent être traités spécifiquement, que pour les **politiques dont la mise en application est diffuse car devant se traduire par un grand nombre d'actions relevant d'une multiplicité d'acteurs institutionnels situés à différents niveaux territoriaux** (cf. infra).

2.1.2. Renforcer le niveau géographique et institutionnel de la région

Si l'un des enjeux initiaux des contrats de plan était de renforcer l'échelon régional, les moyens politiques, techniques et financiers dont disposent désormais en propre les régions, voire les départements, sont de nature à leur permettre de mettre en place leurs propres dispositifs de contractualisation infra-régionale susceptibles de se substituer aux CPER. La plupart des régions ont ainsi conçu, même avant 1999, des contrats de solidarité territoriale.

La réforme institutionnelle en cours devrait modifier en profondeur le paysage institutionnel territorial. **La place de la structuration territoriale régionale dans l'ensemble national, européen, voire mondial peut cependant constituer un enjeu pour de futurs contrats.**

2.1.3. Produire de la solidarité territoriale

L'expression d'une solidarité territoriale au travers des CPER a été régulièrement évoquée. Elle peut être abordée de deux manières différentes :

- **au travers de la notion de péréquation.** Un des objectifs affichés des CPER a été de susciter un certain rééquilibrage entre les régions par le biais d'une « discrimination positive » établie via la détermination des enveloppes contractualisables. Le rapport IGA-IGF de 2005 a conclu de manière très défavorable sur cette question : « *Les rapporteurs considèrent que d'introduire une préoccupation systématique de péréquation dans les CPER, par exemple par des taux de financement par l'État différenciés selon la « richesse » des régions, risque d'être, pour être équitable, d'une grande complexité, et contraire, d'une certaine manière, à l'esprit même de la contractualisation.* »¹³. Les ordres de grandeur sont d'ailleurs sans commune mesure avec les dotations globales de décentralisation. Le rapport d'information présenté à l'Assemblée nationale conclut d'ailleurs dans le même sens : « *La conclusion apparaît assez claire : les contrats État-régions ne sont pas un instrument adapté à une politique de péréquation financière. C'est donc une autre approche de la péréquation qu'il convient d'y développer.* »¹⁴. **La mission partage et reprend donc à son compte ces observations.**
- **au travers de programmes en faveur des zones les plus défavorisées.** C'est une pratique assez ancienne matérialisée précédemment dans des contrats de développement social des quartiers (DSQ) et des programmes d'aménagement

¹³ Rapport sur l'avenir de la contractualisation – mars 2005, p. 34

¹⁴ Rapport d'information à l'Assemblée nationale – octobre 2004, p.24

concertés du territoire (PACT). Les PACT relevaient d'une vision territorialisée et intégrée des actions de développement : urbanisme et équilibre social avec les PACT urbains, reconversion industrielle (mines, sidérurgie, textile, cuir), développement des zones fragiles avec les PACT montagne...

On peut considérer que ces actions se retrouvent en partie dans le cadre des contrats territoriaux, même si certains espaces considérés, comme les massifs de montagne, sont beaucoup plus vastes. **Il semble en tout cas important de prendre en compte cette approche comme une des grandes finalités des éventuels prochains CPER.**

Les trois grandes finalités des précédents contrats restent sans doute d'actualité, mais sont à adapter à un contexte qui a fortement évolué depuis 1982, afin de faire apparaître plus explicitement leur valeur ajoutée.

2.2. Quelle valeur ajoutée des CPER ?

Sur le plan financier, la valeur ajoutée des CPER semble s'imposer¹⁵. Toutefois, *sur le plan du contenu*, la chaîne d'analyse argumentaire n'apparaît pas avec beaucoup de précision entre les grands objectifs stratégiques annoncés (en matière de compétitivité, de développement durable et de cohésion sociale pour le CPER 2007-2013), l'énumération des programmes LOLF et les opérations retenues. Malgré l'effort de présentation des orientations stratégiques, les CPER renvoient pour l'essentiel à des arbitrages politiques et financiers de l'État et des collectivités disjointes et externes à la démarche contractuelle. « L'amarrage » des CPER au cadrage des programmes européens effectué en 2006, affaiblit un peu plus leur spécificité technique et stratégique.

2.2.1. Un positionnement peu lisible

Un nombre significatif de programmes se rapporte à des logiques partenariales gérées en propre en-dehors des CPER. L'intégration totale ou partielle de ces programmes au sein des CPER peut présenter un certain intérêt : mise en cohérence d'une action territoriale globale ; affichage d'une inscription budgétaire pluriannuelle commune entre l'État et les collectivités territoriales ; fléchage [sanctuarisation ?] de certains crédits ministériels... Mais ce type de pratique leur fait perdre une partie de leur lisibilité et de leur impact stratégique et constitue un élément de brouillage.

Une conséquence logique serait donc d'abandonner purement et simplement le principe d'une contractualisation transversale globale entre l'État, ses établissements publics, ses agences et les collectivités territoriales et de s'en tenir :

- d'une part aux procédures de mise en œuvre, sur le territoire national, des programmes européens,
- d'autre part à la poursuite, si nécessaire, d'accords sectoriels entre l'État (ou ses opérateurs) et les différents niveaux de collectivité en fonction de leurs compétences.

Cette solution, cohérente avec la réforme en cours des collectivités territoriales, aurait le mérite de la simplification et de la clarification de l'action publique. Mais elle souffrirait de deux handicaps majeurs, l'un d'ordre pratique, l'autre plus politique :

¹⁵ Voir § 1.2

- à l'heure où la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation à ses conséquences sont devenus des impératifs et où l'excellence de l'offre territoriale constitue un facteur majeur de compétitivité internationale, l'approche intégrée des politiques publiques est plus que jamais nécessaire ; seule une démarche contractuelle transversale, interministérielle peut répondre à cet objectif
- si les CPER ont été régulièrement critiqués pour leurs modalités de mise en œuvre, le moment privilégié d'échanges qu'ils constituent entre les différents niveaux de décision est un apport majeur, plébiscité comme tel. En cas d'abandon des CPER, de nouvelles modalités d'un tel rendez-vous seraient à imaginer, sauf à considérer que la mise au point des programmes européens puisse en tenir lieu.

2.2.2. Une valeur ajoutée éminemment d'ordre politique

Dans les consultations menées en 2004, l'enjeu politique des CPER est ressorti avec beaucoup de force, tant au niveau de l'État que des collectivités. La négociation des contrats était considérée comme constituant un moment fort de coopération institutionnelle entre les régions et l'État, renforçant le niveau régional dans un contexte de décentralisation et favorisant l'émergence d'une politique territorialisée d'aménagement du territoire :

- *« le Gouvernement considère que la contractualisation entre l'État et les collectivités locales reste le meilleur support d'une coopération réussie entre les régions aux compétences plus étendues et un État recentré sur un nombre restreint de politiques structurantes »*¹⁶
- *« Le contrat de plan est un moment d'effervescence et de réflexion pour une région. (...) s'il n'y a pas un moment de réflexion sur une stratégie régionale contribuant à l'attractivité et au développement d'une région, alors on tue le contrat de plan. »*¹⁷
- *« support privilégié du partenariat entre l'État et les régions voulu par les lois de décentralisation », les CPER « ont largement contribué à l'affirmation du rôle de la région en matière d'aménagement du territoire » et « permis de mener dans la durée un grand nombre de politiques de modernisation des territoires et de faciliter en France la mise en œuvre des programmes communautaires. »*¹⁸

Les grandes assemblées (Assemblée nationale, Sénat, Conseil économique et social), ainsi que les grandes associations d'élus des collectivités (ARF, ADF, AMF, ADCF, CUF, AMGV...) ont plébiscité l'exercice de contractualisation entre l'État et les régions.

Après avoir énoncé les insuffisances des exercices antérieurs, le rapport IGA-IGF note ainsi qu'*« il est frappant de constater qu'en dépit de nombreuses critiques nul n'envisage de remettre en question l'existence même de contrats de plan entre l'État et les régions, ou d'en bouleverser, de fond en comble, l'économie générale. »*. Et de conclure que *« l'idée, qui a parfois pu être émise, qu'il conviendrait de mettre un terme à ce qui ne serait qu'un « rite », vidé de portée par les progrès de la décentralisation, est quasi-unaniment rejetée. »*¹⁹.

¹⁶ Courrier du Premier ministre – cité dans le rapport d'information à l'Assemblée nationale d'octobre 2004

¹⁷ Rapport d'information à l'Assemblée nationale – octobre 2004, p.15

¹⁸ CIADT du 18 décembre 2003

¹⁹ "Avenir des CPER". Rapport Olivier/Castera. Mars 2005 p. 29

Sur ces bases, lors du CIACT du 6 mars 2006, tout en soulignant « *des limites de plus en plus évidentes : retards d'exécution croissants, multiplication des domaines d'intervention avec risque de dérive financière, répartition des compétences peu lisible pour le citoyen...* » l'État constate « un large consensus en faveur de la poursuite de la procédure de contractualisation. ».

Entre critiques et consensus, une décision de reconduction ou d'arrêt de la démarche contractuelle au-delà de 2013 doit faire dans tous les cas l'objet d'une argumentation approfondie. Ce qui amène à retravailler les attentes, la finalité et les objectifs des CPER, et à mener une analyse coûts/avantages.

2.2.3. Etablir un bilan coût/avantages du processus de contractualisation Etat-Régions

Il semblerait souhaitable qu'une décision de reconduction d'une démarche contractuelle intègre des éléments de coût. Le temps passé par de nombreux agents publics, les déplacements générés à tous les niveaux territoriaux, la quantité de papier et d'énergie utilisés, n'ont jamais fait l'objet d'aucune tentative de comptabilisation.

Or, il apparaît difficile, en période de rigueur budgétaire et compte tenu des orientations politiques en faveur du développement durable et de la lutte contre l'effet de serre, de ne pas mesurer le bilan carbone et l'impact d'une telle démarche en matière de dépense publique. Étant entendu qu'un regroupement avec les programmes européens et une harmonisation complète des procédures minimiseraient sensiblement ces impacts.

Il est bien établi qu'un tel exercice ne pourrait avoir qu'une valeur indicative, ne constituer qu'un élément d'aide à la décision parmi de nombreux autres et être mis en regard du bénéfice attendu, principalement qualitatif des CPER.

2.3. Des CPER, avec qui ?

La dénomination des CPER consacre par construction une relation privilégiée entre l'État et les régions. Pour autant cette relation est loin d'être exclusive. Si lors des 3 premiers contrats de plan, l'institution régionale était clairement privilégiée et considérée comme interlocuteur quasi unique de l'État, lors des derniers exercices de contractualisation, ce dernier a souhaité élargir le périmètre des cocontractants aux collectivités départementales et aux agglomérations, tout en gardant la Région comme interlocuteur principal.

La réforme des collectivités territoriales conduira dans tous les cas à redéfinir le cadre institutionnel de la contractualisation. La loi amène à considérer deux niveaux distincts d'organisation institutionnelle territoriale. D'une part celui qui correspond à un ensemble Région/Département, d'autre part celui des EPCI ou de leurs regroupements (pôles métropolitains).

L'introduction progressive de nouveaux cocontractants, une nouvelle cartographie des compétences institutionnelles et la prise en compte d'espaces dépassant les territoires institutionnalisés (logiques transversales urbaines, de grands corridors fluviaux, de massifs de montagne, de coopérations inter-territoriales : université et recherche, grands équipements, programmes transfrontaliers...), devraient engendrer une évolution significative des modalités de contractualisation, dont on peut penser qu'elle pourrait conduire à **distinguer le périmètre géographique du contrat de celui des institutions cocontractantes**, susceptibles

d'intervenir sur des projets en dehors de leur territoire, dès lors qu'elles y ont intérêt. Ceci pourrait aboutir à **privilégier la problématique des projets plus que les périmètres calés sur les territoires institutionnels** (régions, métropoles/agglomérations, pays...).

Par ailleurs, la sphère État se révèle relativement complexe, intégrant des agences et établissements publics. Une note du 29 novembre 2004 émanant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie précisait ainsi que « *la création récente d'agences en charge de vastes politiques publiques (...) ôte à l'État toute légitimité pour une intervention supplémentaire dans ces domaines (...), tandis que la mise en commun de moyens financiers importants au bénéfice de grands équipements structurants est d'ores et déjà poursuivie au moyen de conventions ad hoc.* ». **On peut considérer a minima la nécessité d'associer ces organismes très en amont de la définition des orientations des contrats.**

Compte tenu de l'intérêt de nature principalement politique des CPER, l'identification des interlocuteurs et les modes de gouvernance sont d'une importance centrale pour déterminer les contenus, les formes d'élaboration, de gestion et de suivi des contrats.

3. Quelles modalités d'élaboration d'une nouvelle génération de CPER ?

L'examen des précédents contrats conduit à de nombreuses critiques qu'il convient de prendre en compte dans la perspective d'une nouvelle génération :

- ***Des contrats déséquilibrés***
 - Le choix des programmes est largement prédéterminé par l'État ;
 - La détermination des enveloppes de l'État est opaque et inintelligible ;
 - La régulation/rétention budgétaire effectuée par l'État déséquilibre la réalisation des contrats.
- ***Une émergence inachevée de la notion de projets***
 - Le principe général des CPER demeure une énumération de programmes LOLF identifiés *a priori* ;
 - Les enveloppes régionalisées par programme l'emportent sur l'identification des projets individuels : la redistribution des enveloppes entre programmes LOLF ou entre régions est quasiment inexistante ;
 - Les actions proposées dans les contrats ne font pas l'objet d'une argumentation standardisée permettant de les hiérarchiser .
- ***Une légitimité régionale équivoque***
 - La réapparition du sigle DATAR et la réforme des collectivités territoriales confortent l'espace régional au cœur de la politique d'aménagement du territoire ;
 - Pourtant la coïncidence de périmètre, telle qu'envisagée initialement, entre l'institution régionale et le territoire de contractualisation n'existe plus ;
 - La mise en avant du binôme « État-Région » ne correspond plus à la réalité d'un dispositif qui associe beaucoup d'autres collectivités et organismes publics ;
 - En face de régions/départements, la loi portant réforme des collectivités territoriales conforte également le fait urbain autour des métropoles et des pôles métropolitains.
- ***Des périmètres complexes en chevauchement***
 - Des conflits de périmètre sont à l'œuvre à l'échelle infra-régionale (pays, agglomérations, PNR, zone d'adhésion des parcs nationaux...) ;
 - Une difficile intégration des périmètres linéaires ou disjoints : fleuves, grandes infrastructures de transport, coopérations métropolitaines, inter-universitaires, sanitaires...
 - Des stratégies pas toujours cohérentes entre institutions d'un même espace géographique.

- ***Une gouvernance centralisée***
 - Des instruments contrôlés par l'État ;
 - Des contractants de second rang (établissements publics de l'État, autres collectivités et groupements de collectivités) nombreux et peu associés aux négociations des contrats ;
 - Un mode de concertation associant peu la société civile.
- ***Un positionnement stratégique flou***
 - Une finalité peu explicite ;
 - Un balancement entre les niveaux national et régional ;
 - Un cadrage stratégique insuffisant.

Mais au-delà des considérations de nature technique, c'est avant tout la démarche de contractualisation en elle-même qu'il conviendrait de redéfinir, à la fois dans ses attendus, dans ses objectifs et dans son contenu. Telle était l'ambition annoncée en 2006 pour la préparation des actuels contrats de projets, mais les très courts délais laissés à son élaboration n'ont sans doute pas permis de traduire complètement cette volonté dans la consistance des contrats.

L'utilité spécifique des CPER n'apparaît plus avec évidence. Les programmes européens répondent d'ailleurs en grande partie aux exigences de construction stratégique concertée et de territorialisation des grandes politiques publiques, dont beaucoup sont définies à l'échelle européenne.

Toutefois, le cadre de négociation des programmes européens se heurte à certaines rigidités dont il peut être nécessaire de s'affranchir au titre du principe de subsidiarité. **Les rédacteurs de ce rapport auraient ainsi tendance à proposer un regroupement dans une même démarche de contractualisation** des programmes européens et des anciens CPER, en s'appuyant sur deux finalités principales :

- la recherche d'une mise en œuvre partagée à l'échelle territoriale des grandes options politiques stratégiques nationales et européennes ;
- la confortation de la structuration territoriale issue de la loi de réforme des collectivités territoriales.

4. Sur cette base, il est proposé d'examiner les points suivants :

1. **Établir un argumentaire sur l'opportunité d'une nouvelle génération de contrats** : mieux préciser la nature des motivations ainsi que les objectifs poursuivis par une éventuelle reconduction des démarches de CPER, notamment en regard des contrats thématiques
2. **Produire une analyse des impacts de l'actuel CPER** en termes de bilan carbone et de coût budgétaire global (dont le temps passé par les agents publics) lié à l'élaboration, à la gestion et au suivi des CPER
3. **Définir de nouvelles modalités d'élaboration d'un cadre stratégique national de référence** et de ses déclinaisons opérationnelles (préparation d'une directive stratégique nationale)
4. **Préciser ce qui relève d'une déclinaison territoriale des politiques nationales** (approche verticale) et d'une **contractualisation au niveau territorial** (approche transversale)
5. **Redéfinir l'architecture des contrats territoriaux**
6. **Poser sur le fond la question de l'articulation avec les fonds européens** : y a-t-il justification de deux démarches distinctes entre programmes européens et CPER, alors que le recouvrement est désormais quasi total entre les orientations stratégiques nationales et européennes²⁰ ? Dans l'affirmative, comment articuler ces deux démarches, sans doublons ?
7. **Retravailler les modes de fixation des enveloppes budgétaires et les fiabiliser**
8. **Préciser le contenu de la notion de projet comme base de négociation des contrats et concevoir un cadre de présentation argumentée des programmes et des actions contractualisés**
9. **Caler un calendrier de la démarche** prenant notamment en compte les articulations entre :
 - le calendrier des programmes européens (fin des programmes actuels fin 2013) ;
 - le calendrier électoral issu de la réforme des collectivités territoriales (élection des conseillers territoriaux en 2014 et concomitance avec élections locales) ;
 - le budget annuel triennal de l'État (budget glissant 2009-2011 ; 2011-2013 ; 2013-2015...).

²⁰ « dans la réalité les deux procédures sont intimement mêlées à la fois par une périodicité commune, 2000-2006, et par une orientation stratégique identique » (Intervention de Nicolas Jacquet en 2004 dans le cadre du rapport d'information à l'Assemblée nationale)

10. S'interroger sur l'association de l'ensemble des cocontractants dès le lancement du processus de contractualisation et revoir les modes de gouvernance en application des principes de gouvernance participative

4.1. Établir un argumentaire sur l'opportunité d'une nouvelle génération de contrats

Les exercices CPER ont largement répondu jusqu'à présent à un besoin de mobilisation de la ressource financière des collectivités pour mettre en œuvre des objectifs nationaux définis par l'Etat. Privilégiant le niveau institutionnel régional, ils ont par ailleurs contribué à donner en 25 ans aux régions une légitimité politique et technique que les départements et les communes avaient acquises tout au long de leur histoire pluriséculaire.

Sans qu'il constitue un champ de compétence exclusif, l'aménagement du territoire, dans ses multiples aspects (grandes infrastructures ; activités économiques ; actions en faveur de l'emploi, de la formation ; politiques territoriales...), constitue désormais pour les régions un des fondements de leur légitimité politique et fonctionnelle. Les CPER (et des programmes européens) sont un des outils emblématiques de cette fonction, que l'État n'a pas souhaité remettre en cause dans leur existence, malgré les nombreuses critiques dont ils font l'objet.

Une des critiques largement formulée sur les CPER est une certaine illisibilité des objectifs poursuivis. Afin de répondre à cette critique, il serait nécessaire de faire précéder la décision d'une éventuelle reconduite de la démarche contractuelle par un argumentaire visant à mieux en formaliser les attentes et les objectifs globaux.

Les rapports précédents ont certes abordé cette question, mais se sont principalement focalisés sur les modalités de fonctionnement. Aucun n'a d'ailleurs véritablement explicité la contradiction entre d'une part l'expression d'une critique très nourrie et récurrente des CPER exprimée par la plupart des partenaires et d'autre part l'avis quasi unanime de ces mêmes partenaires pour ne pas mettre fin à un exercice que les auteurs du rapport IGA-IGF ont pu assimiler à un rituel.

La dimension politique des CPER est sans doute largement aussi importante que les motivations techniques et financières, notamment par l'existence d'un lieu de dialogue et de mise en commun de réflexions relevant des politiques d'aménagement du territoire, au croisement de tous les échelons institutionnels territoriaux.

Les pratiques précédentes

S'appuyant sur une série de rapports élaborés en 2004 et 2005 par les deux assemblées, le Conseil économique et social et par une mission conjointe de IGA et de l'IGF, la circulaire du 6 mars 2006, préparatoire aux contrats de projets État-Régions 2007-2013, a énoncé des principes généraux qui recourent également largement les préconisations formulées en 1998 par Jacques Chérèque pour le CPER 2000-2006 et qui restent en grande partie d'actualité :

- des objectifs plus clairs
- des contenus plus resserrés
- des projets mieux étudiés
- un partenariat plus efficace avec les conseils régionaux et les autres catégories collectivités territoriales
- une meilleure garantie du respect des engagements de l'Etat

Les trois principales finalités qui ont sous-tendu officiellement les précédents CPER ont consisté à :

1. faire converger les financements publics sur des priorités communes entre l'État et les collectivités territoriales ;
2. privilégier le niveau géographique et institutionnel régional ;
3. produire de la solidarité territoriale.

Ces finalités gardent sans doute une réelle pertinence, tout en présentant un certain degré d'essoufflement :

1. concrètement, les priorités communes Etat/collectivités tendent davantage à constituer un catalogue d'opérations dont sont exclus les principaux programmes d'investissement, qu'une véritable référence politique partagée. De même les financements mobilisés peuvent apparaître plus comme l'expression de **l'additionnalité de moyens préexistants** que comme la marque d'une adhésion commune à des objectifs politiques nouveaux ;
2. les précédents exercices contractuels ont largement permis de faire reconnaître le rôle des régions en matière d'aménagement du territoire et de chef de file pour de nombreuses politiques stratégiques. On peut donc considérer la réussite des CPER sur ce point. Toutefois l'approfondissement de la décentralisation au profit des autres grandes collectivités (départements, grandes agglomérations) conduit à **renforcer le caractère multilatéral des partenariats politiques et financiers**, en fonction de la nature des politiques concernées. Du fait de l'implication croissante des agences et établissements publics de l'État sur des champs de compétence échappant aux régions ou sur lesquels elles ne souhaiteraient pas intervenir en complément des autres collectivités, il est sans doute à prévoir que les futurs CPER incluent des programmes ne faisant intervenir financièrement ni l'État, ni les régions ;
3. force est de constater que l'exercice d'une solidarité financière territoriale au travers des CPER n'a jamais pu être véritablement réalisé au-delà d'un ratio par habitant dans la répartition des enveloppes régionalisées.

Les problèmes posés par ces pratiques

Sur ces bases, l'actuelle génération de CPER génère trois grandes familles d'observations :

- la détermination par l'État des priorités stratégiques, bien que s'appuyant sur une réflexion partagée en amont (contributions régionales au CRSN) avec les collectivités territoriales a été assez peu discutée avec les autres partenaires
- la présentation des grands objectifs à partir des programmes LOLF a engendré un glissement sémantique entre objectifs stratégiques et priorités thématiques, ainsi que le font apparaître clairement les annexes 1 et 2 à la circulaire du 23 mars 2006
- le souhait de l'État (circulaire du 6 mars 2006 – p. 2) de faire des contrats des instruments à haute valeur ajoutée dans le souci de l'efficacité des politiques conduites et de la clarté des objectifs poursuivis a été traduit dans la notion de « *projets d'investissement de dimension nationale susceptibles de créer des effets* »

d'entraînement importants pour les économies régionales », dont les contours ont été peu explicités

Le CIIACT du 6 mars 2006, reprenant les suggestions émises par le rapport de Jacques Chérèque et une grande partie des contributions recueillies en 2004-2005, a entériné le principe d'un resserrement du CPER sur un nombre restreint de priorités stratégiques.

Sauf à réduire significativement l'ambition des contrats, il n'est pas nécessairement souhaitable de restreindre à nouveau les champs de contractualisation²¹. D'autant que la proposition de regroupement dans un même contrat des CPER et des programmes opérationnels européens conduit plutôt à élargir les domaines d'action.

Les différents travaux menés ces dernières années aux niveaux national et européen ainsi qu'au niveau des grandes collectivités territoriales constituent à l'évidence une matière abondante à partir de laquelle pourront être définies les priorités politiques des futurs contrats. Outre le CRSN, on peut citer notamment les deux rapports de la Commission pour la libération de la croissance française²², le programme national de réforme 2008-2010²³, le diagnostic stratégique France 2025²⁴, le rapport sur le grand emprunt national²⁵, Europe 2020²⁶, le schéma national d'infrastructures et de transport (SNIT)²⁷, la stratégie nationale de développement durable 2010-2013 (SNDD)²⁸..., avec une attention particulière sur le rapport de la CIIACT portant sur une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire²⁹, ainsi que sur les travaux initiés par la DATAR sur Territoires 2040³⁰.

Les éléments de proposition

Le lancement d'une nouvelle génération de contrat nécessiterait de reprendre le chantier de rénovation lancé par les CIIACT de 2003 et 2006 en l'adaptant au contexte actuel. Il apparaît également opportun d'aller au bout de la démarche de convergence avec les programmes européens (convergence thématique, convergence territoriale, d'outils de suivi, d'instance de programmation...) en regroupant dans une même démarche de négociation les deux exercices contractuels.

Pour chaque axe stratégique préconisé, il conviendrait de préciser :

²¹ L'examen du volume financier des BOP permet de constater une relative concentration des enveloppes du CPER sur certains grands domaines prioritaires. 87% des crédits se rapportent à 5 domaines principaux : transports, enseignement supérieur et recherche, écologie, agriculture et pêche et FNADT

²² Commission placée sous la présidence de Jacques Attali – janvier 2008 – octobre 2010

²³ Octobre 2008 – programme s'inscrivant dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi

²⁴ France 2025 diagnostic stratégique – 10 défis pour la France – janvier 2009

²⁵ Investir pour l'avenir : priorités stratégiques d'investissement et emprunt national – rapport Rocard-Juppé (novembre 2009)

²⁶ Europe 2020 – une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive – mars 2010

²⁷ Avant-projet du 13 juillet 2010

²⁸ Version adoptée du 27 juillet 2010

²⁹ La Documentation Française – août 2009

³⁰ Publication en cours : cf. premières contributions disponibles sur le site Internet de la DATAR

- les **enjeux territoriaux** motivant le choix de chacun des axes
- les **principaux résultats attendus**, tant sur le plan qualitatif que quantitatif
- les **impacts environnementaux** prévisibles (pollutions, réduction de la biodiversité, paysages, eau...) ainsi que les conséquences à envisager en matière de **consommation d'énergie** et d'**émission de gaz à effet de serre**
- les niveaux pertinents de **mise en cohérence spatiale** et les principaux acteurs institutionnels concernés en fonction de la nature de leurs compétences
- la **nature et le volume global des moyens** humains, techniques, financiers... à mobiliser et une appréciation de leur adéquation avec la situation économique, budgétaire et la ressource humaine des territoires concernés
- les principaux **critères ou conditions de réussite**
- les **indicateurs pertinents** d'évaluation (y compris de suivi environnemental)

Dans cette hypothèse, une **adaptation des objectifs**, de la **procédure d'élaboration** et des **conditions de mise en œuvre** sont *a minima* nécessaires :

1. Il apparaît opportun d'aller au bout de la démarche de convergence avec les programmes européens (convergence thématique, convergence territoriale, d'outils de suivi, d'instance de programmation...) en regroupant dans une même démarche de négociation les deux exercices contractuels.

2. La valeur ajoutée de l'intervention des différents contractants doit apparaître clairement : la lisibilité de l'action publique doit s'appuyer sur les compétences définies par la loi pour chaque niveau de collectivité et sur la complémentarité des interventions des organisations publiques

3. La notion de projet doit être précisée et s'inscrire dans des programmes et actions réalisables dans le cadre d'un calendrier clairement identifié de manière cohérente avec la durée du contrat

4. Les résultats attendus doivent être tangibles et mesurables : l'efficacité et l'efficience des interventions doivent pouvoir se mesurer au travers de réalisations concrètes et d'indicateurs pertinents

Une adaptation des contrats sur ces bases permettrait de répondre aux critiques récurrentes tout en s'inscrivant dans la continuité des exercices précédents.

4.2. Produire une analyse bilantielle de l'actuel CPER et mesurer les impacts attendus des programmes à contractualiser

S'il est difficile de quantifier la valeur ajoutée des CPER, ces derniers, d'une part ont un coût et d'autre part génèrent des impacts, positifs ou négatifs. Tout choix politique de continuer ou de remettre en cause l'élaboration des CPER devrait résulter, notamment, d'une « confrontation » entre les bénéfices attendus et les charges produites.

Il pourrait donc paraître utile d'établir un bilan des conditions de mise en œuvre de l'actuel CPER et de prévoir, à chaque étape d'élaboration, la réalisation de fiches argumentaires présentant les conditions d'élaboration et de mise en œuvre, ainsi que les bénéfices attendus des programmes présentés à la contractualisation.

Les pratiques précédentes

Aucune analyse de type inconvénients/avantages ne semble avoir été produite précédemment. Outre les crédits budgétaires mis en place, la conception, la négociation, la mise en œuvre et le suivi des contrats mobilisent des moyens humains et financiers significatifs tant au niveau des services de l'État, des collectivités territoriales que des agences et établissements publics participant à leur financement.

Les problèmes posés par ces pratiques

Alors que la ressource publique tend à devenir de plus en plus rare, il apparaît nécessaire d'analyser la valeur ajoutée qu'elle génère.

Il en est de même pour le bilan carbone des déplacements et de l'énergie utilisée lors des différentes phases des contrats.

Les éléments de proposition

1. Établir un bilan des coûts générés par l'actuel CPER à tous les niveaux de sa mise en œuvre : ressource humaine, moyens matériels, déplacements...
2. Cerner les conséquences de la réalisation des programmes sur les ressources humaines et budgétaires des collectivités territoriales de terrain (en plus et en moins)
3. Calculer le bilan carbone de l'actuel CPER
4. Rédiger à chaque étape de l'élaboration des contrats des fiches argumentaires précisant les bénéfices attendus et les charges envisagées³¹ et notamment :
 - l'articulation du programme avec les orientations de la directive stratégique nationale ;
 - l'état des lieux justifiant son élaboration ;

³¹ En référence aux études d'impact produites à l'occasion de l'examen des textes législatifs (Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution)

- les modalités de son élaboration et les conditions de sa mise en œuvre ;
- l'évaluation de ses conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, des moyens humains et techniques nécessaires, des coûts et bénéfices financiers attendus, en indiquant la méthode de calcul ou d'appréciation retenue ainsi qu'une estimation des charges et des recettes budgétaires envisagées pour chaque collectivité concernée ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- la position des différents financeurs envisagés.

4.3. Définir de nouvelles modalités d'élaboration d'un document de cadrage stratégique national de référence CPER/PO

Après l'abandon de la planification nationale, la fixation d'un cadre stratégique national a fait l'objet de plusieurs méthodes dont certaines ont fait long-feu (SNADT, schémas de services collectifs) ou se sont révélées peu appropriées (cadre national de référence stratégique établi pour la préparation des programmes européens).

Or, sans l'établissement d'un tel cadre faisant l'objet d'une reconnaissance incontestée de l'ensemble des partenaires, les CPER peinent à constituer la démarche partenariale structurante voulue par la loi de 1982. Cet état de fait génère une relative illisibilité des objectifs poursuivis et favorise une dispersion des actions.

Les pratiques précédentes

A l'origine, les CPER devaient se situer à l'articulation entre une stratégie nationale définie par la planification nationale et des plans régionaux établis sous la coordination des préfets de région. En fait, les plans régionaux n'ont pas été réellement mis en place.

Pour le CPER 2000-2006, une stratégie de l'État en région a été formalisée dans chaque région, avec une consultation des acteurs institutionnels et économiques à l'échelle régionale. Ces travaux ont alimenté la mise au point de directives de programmation élaborées à l'échelon national.

Le CPER 2007-2013 a été établi notamment sur la base du cadre stratégique national réalisé à la demande de l'Union européenne en préalable aux programmes des fonds structurels européens, précisé et étendu aux CPER par le CIADT de mars 2006, et des contributions régionales qui l'ont alimenté³²⁻³³. Dans ce cadre, des travaux stratégiques régionaux ont été menés rapidement par les SGAR au premier semestre 2006 en liaison avec les Conseils régionaux, et, pour ce qui concerne les programmes interrégionaux, les comités de massifs et les comités de bassins concernés.

Les problèmes posés par ces pratiques

Le cadrage stratégique qui découle de ces travaux depuis 1994 se révèle peu contraignant et très large, alimentant les critiques de dispersion des actions qui en découlent. Principalement élaboré à l'échelle régionale, il contient généralement l'ensemble des préoccupations locales, sans réelle hiérarchisation des priorités et sans capacité d'arbitrage. De ce fait, les contrats sont devenus essentiellement des conventions de co-financement.

³² « Compte tenu du calendrier de préparation des CPER, il vous est demandé, à ce stade, de formaliser pour le 21 avril un document synthétique résumant les axes principaux du diagnostic territorial qui constituera le socle commun à ces différentes procédures [CPER, programmes européens, futurs PASER], afin de dégager les orientations stratégiques pour le futur contrat de projets. » (circulaire du 23 mars 2006)

³³ La circulaire du 23 mars qui donne aux préfets de région la mission d'établir un diagnostic territorial préalable « en recherchant un constat partagé avec les conseils régionaux et les autres partenaires locaux », illustre le caractère finalement étatique de la démarche de contractualisation.

Des éléments de proposition

Il apparaît important que le cadre de référence stratégique des CPER soit élaboré de manière globale à l'échelle nationale, en intégrant – sans s'y limiter – les priorités fixées par l'Union européenne, et non par une agrégation plus ou moins artificielle de stratégies définies à l'échelle des 26 territoires régionaux. Ce cadre aurait vocation, sur la base des travaux menés ces dernières années, à fixer pour les CPER un grand « dessein » national, fédérateur et mobilisateur, auquel l'ensemble des acteurs institutionnels aux différents niveaux territoriaux serait en mesure d'adhérer.

Plutôt qu'à des contenus plus resserrés, il conviendrait de rechercher à envisager des contenus mieux ciblés, en cohérence avec l'exigence de haute valeur ajoutée exprimée par la circulaire du 6 mars 2006.

Les CPER, de par leur consistance comme outil de dialogue entre l'État et les grandes collectivités territoriales, sont un cadre adapté pour une coordination des différents niveaux institutionnels. Ils peuvent présenter une forte valeur ajoutée dès lors que les actions envisagées sont intégrées à des logiques territoriales transversales.

La spécificité d'un nouveau cadre contractuel croisant CPER et fonds structurels européens est à l'évidence celle de l'approche territoriale. La déclinaison infra régionale des CPER est une constante depuis leur origine, tout d'abord sur des territoires fragiles (montagne, zones urbaines sensibles) ou en difficulté (bassins industriels), puis au travers de contrats d'agglomération et de pays. C'est une dimension qui permet de mettre en place une solidarité territoriale de l'Etat qui constitue désormais une caractéristique importante des CPER.

Sur cette base, il appartiendrait ensuite au niveau régional de présenter les orientations stratégiques du volet territorial des contrats, en identifiant les systèmes territoriaux pertinents, en proposant des périmètres pertinents de contractualisation et en formalisant un cadrage des priorités contractuelles. Ce cadre stratégique territorial régional, une fois validé, pourrait donner lieu à des propositions de contractualisation par les agglomérations et des groupements d'EPCI, en liaison avec les services de l'Etat en région et les préfets de département.

5. Il est proposé que la prochaine génération des CPER transcende les rapports entre l'institution étatique et les collectivités territoriales par l'établissement d'une stratégie s'appuyant notamment sur les travaux entrepris depuis 2007 à l'échelle nationale³⁴.

³⁴ SNDD, territorialisation du Grenelle, lutte contre le changement climatique, plans énergie-climat territoriaux, Grenelle de la mer, technologies vertes, pôles de compétitivité, rapport Rocard - Juppé sur les priorités stratégiques d'investissement, rapport sur la croissance verte, assises sur les territoires ruraux...

6. Les objectifs stratégiques globaux des CPER et des programmes opérationnels européens pourraient être proposés dans le cadre d'une démarche participative structurée, menée sous l'autorité de personnalités de haut niveau indépendantes, à l'instar du groupe de travail mis en place sur le projet de grand emprunt national.

7. La validation par l'État du cadre de référence stratégique national servant de base à l'élaboration des CPER/PO pourrait intervenir à l'issue d'une présentation des propositions émises par ce groupe de travail dans le cadre d'un ou plusieurs forums participatifs³⁵.

8. Le niveau régional, s'appuyant sur une démarche stratégique menée à l'échelle de son territoire, selon un mode d'élaboration participatif, pourrait élaborer un cadre de programmation argumenté, intégrant les orientations nationales, et définissant le cadre de référence des volets territoriaux.

³⁵ Ce cadre devra prendre en compte les nouvelles orientations données par la Commission pour la mise en œuvre de la politique de cohésion post-2013 : concentration thématique renforcée autour des objectifs de la stratégie Europe 2020, élaboration d'un contrat national de développement et d'investissement intégrant l'ensemble des fonds européens et le cas échéant d'autres politiques nationales ou communautaires à fort impact territorial.

4.4. Territorialisation des politiques et politiques territoriales

Le principe de la mise en œuvre à l'échelle territoriale des politiques nationales est inhérent à la philosophie des contrats de plan État-région institués par la loi de 1982. Mais la prise en compte de l'échelle territoriale s'est faite selon plusieurs modalités.

Comment prendre en compte les contrats territoriaux : massifs montagneux, espaces métropolitains, aménagements fluviaux... Quid des parcs : PNR, aire d'adhésion des parcs nationaux ? Quelle suite donner aux contrats de pays et d'agglomérations ? Principe **d'agrafage** des échelles territoriales...

Il convient cependant de distinguer la déclinaison directe des politiques nationales (logique verticale), de l'approche à l'échelle territoriale (logique transversale).

Les pratiques précédentes

L'élaboration de plans régionaux n'ayant jamais été réellement réalisée, la déclinaison territoriale des politiques nationales a été établie ministère par ministère avec des attentes diverses, faisant rarement l'objet d'une démarche stratégique fondamentale.

La prise en compte de l'échelle territoriale s'est faite selon plusieurs modalités. Dès le CPER 1989-1993 les spécificités territoriales (distinction entre régions industrielles et rurales, négociations de contrats particuliers avec les collectivités infra-régionales) ont commencé à être explicitées au travers de déclinaisons contractuelles (programmes d'aménagement concertés du territoire - PACT) sur les territoires de montagne, les zones urbaines ou les zones de reconversion industrielle.

Les CPER 2000-2006 ont vu l'apparition d'un volet territorial ayant pour objectif de promouvoir les politiques de pays et d'agglomération issues de lois de 1995 et de 1999. Avec une philosophie sensiblement différente des générations précédentes, puisque les contrats territoriaux sont moins la déclinaison d'un cadre contractuel prédéterminé qu'une élaboration *sui generis* territoire par territoire selon une organisation et une méthodologie spécifiques.

L'actuel contrat de projets a tenté de redéfinir la nature des contrats territoriaux comme le résultat d'une élaboration matricielle, à l'intersection d'une approche territoriale transversale et de thématiques sectorielles.

A noter par ailleurs la difficile intégration dans ce dispositif des programmes Leader, qui ne sont plus apparus lors de la dernière négociation des programmes européens que comme un « sous-produit » du FEADER. Il en est de même pour le PIC Urban, intégré dans le FEDER. *S'ils devaient subsister en 2014, il conviendrait de les regrouper intégralement avec les volets territoriaux des CPER.* La conséquence de ces pratiques est une perte de sens de la démarche contractuelle, la déclinaison territoriale des politiques sectorielles se faisant selon des logiques différentes.

Les problèmes posés par ces pratiques

Alors que le CIIACT du 6 mars 2006 a considéré les CPER comme « l'outil privilégié de mise en œuvre de la politique d'aménagement et de compétitivité des territoires », les orientations stratégiques n'ont pas fait apparaître de véritable typologie territoriale autour de laquelle pourrait s'organiser les actions à privilégier. Chaque région est de fait appréhendée globalement comme un « sous-espace » national homothétique, la différenciation des approches étant renvoyée au jeu des négociations régionales.

Un tel constat conduit à s'interroger sur la notion d'aménagement du territoire et sur la manière dont cette politique pourrait être intégrée dans les attendus initiaux de l'exercice contractuel. Or, si les exercices de réflexion stratégique générale sont nombreux et constituent un socle pertinent pour cadrer les futurs contrats, ils portent essentiellement sur les grands domaines thématiques et n'intègrent que peu la dimension territoriale.

Les deux écueils récurrents des politiques territoriales sont d'une part, particulièrement en France, celui de l'emboîtement de multiples institutions territoriales à dimensions et à compétences hétérogènes ; d'autre part celui de l'articulation de périmètres d'action à géométrie variable en fonction de la nature des domaines concernés. Double complexité à laquelle s'ajoutent la dimension sociétale – notion d'appropriation de l'espace vécu, lui-même à géométrie variable – et la dimension temporelle : répondre à des besoins présents en anticipant ceux du futur dans une perspective de développement durable. D'autant que, selon leur nature, les projets contractualisés s'inscrivent dans des échelles de temps différentes.

Des éléments de proposition

C'est donc à une approche à quatre dimensions interactives minimum à laquelle il convient de se livrer pour préparer les futurs contrats : spatiale, institutionnelle, sociétale et temporelle. Il est souhaitable d'aborder cette complexité de manière pragmatique, d'une part en s'appuyant sur les travaux théoriques d'analyse et de prospective, d'autre part en croisant les mises en perspectives globales et locales.

En 2009, la DIACT a identifié 9 chantiers phares pour l'aménagement du territoire³⁶ :

1. Pour des métropoles, moteurs de croissance et d'excellence des territoires
2. Pour une région-capitale de stature mondiale
3. Pour un « mieux-vivre » urbain
4. Pour des petites villes et des campagnes attractives
5. Pour des territoires à l'ère numérique
6. Pour un transport de marchandises et une logistique plus efficaces
7. Pour la valorisation des espaces naturels à enjeux
8. Pour une adaptation des territoires aux changements climatiques
9. Pour redéfinir la position des acteurs et les échelles de l'aménagement du territoire

Formalisées trois ans après les actuels contrats de projets, on constate que les thématiques évoquées rejoignent en grande partie celles qui avaient été énoncées comme cadrage aux CPER 2007-2013. C'est le cas notamment pour ce qui relève du changement climatique, du numérique, de la mobilité, des ressources naturelles et des problématiques urbaines. D'autres domaines, comme ceux de l'enseignement supérieur et de la recherche et du développement

³⁶ « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire » - La Documentation Française Août 2009

économique sont par contre abordés par le biais des approches territoriales : région-capitale, métropoles, petites villes et campagnes.

Un examen plus détaillé permet de constater que, moins que le contenu, ce sont les modalités d'approche qui diffèrent entre ces différents cadres de travail. Ainsi, en matière d'aménagement du territoire, la connaissance, l'innovation et l'excellence économique sont-elles moins abordées au niveau des acteurs de chaque domaine, qu'à celui d'une mise en cohérence spatiale globale : clusters, mises en réseau à différentes échelles géographiques, instances de coopération...

9. Harmoniser les pratiques des différents ministères en matière de territorialisation de leur politiques, en faisant apparaître les motivations, les résultats escomptés et les impacts prévisibles en matière économique, environnementale, sociale, de mobilisation de moyens humains, techniques et financiers... tant au niveau des services de l'État que des cocontractants et des opérateurs finaux

10. Mieux définir les principes de contractualisation territoriale par niveaux : région, métropoles et pôles métropolitains, agglomérations, territoires ruraux, espaces particuliers (PNR...) en mettant en place des modes d'organisation d'élaboration concertée adaptés

4.5. Redéfinir l'architecture des contrats territoriaux

La notion de contrats territoriaux a commencé à apparaître dans le cadre des démarches CPER, au travers des programmes d'action concertés du territoire (PACT), notamment en matière urbaine, puis dans les contrats de ville. Les CPER 2000-2006, en instituant un volet territorial intégrant les orientations des lois sur l'aménagement du territoire de 1995 et de 1999, ont donné une nouvelle ampleur à cette notion, tant au niveau des modes d'élaboration que des contenus.

Les pratiques précédentes

Les contrats d'agglomération et de pays mis en place à partir de 2000, n'ont pas été limités à une simple déclinaison formalisée des CPER. Préparés par des chartes de développement s'appliquant à des territoires cohérents dont le périmètre était officialisé par arrêté préfectoral et jouissant d'un statut juridique permettant la mise en place d'une gouvernance officielle au travers notamment d'un président et d'un comité de développement associant des membres de la société civile, les contrats de pays et d'agglomération ont constitué des démarches contractuelles à part entière.

Les problèmes posés par ces pratiques

La réussite des politiques de pays et d'agglomération a été diverse en fonction des régions. Les pays, ainsi que les contrats, ont cependant été très tôt critiqués. Aux premiers il a été reproché d'ajouter une strate d'organisation territoriale à une architecture déjà complexe. Notamment, **l'articulation pays/intercommunalité, pourtant prise en compte dans la loi, n'a pas toujours été réglée de manière satisfaisante**. Par ailleurs, les contrats sont vite apparus comme des listes d'actions plus ou moins opportunistes, dont la pertinence et l'efficacité en matière de compétitivité territoriale n'était pas toujours avérées.

A l'occasion de la négociation des CPER 2007-2013, l'État a largement limité sa participation aux contrats de pays et d'agglomération à des actions intégrant des priorités listées dans la circulaire du 6 mars 2006.

La loi sur la réforme des collectivités territoriales prévoit de mettre fin à l'échelon des pays³⁷, remettant ainsi en cause l'un des deux piliers du volet territorial des CPER.

Des éléments de proposition

La suppression de l'échelon des pays amène à s'interroger sur les intercommunalités comme territoires de contractualisation. Les EPCI structurés autour des agglomérations ou des villes moyennes présentent généralement une dimension et des enjeux susceptibles de faire l'objet de contrats, à l'instar des précédents contrats d'agglomération, bien que souvent limitée à leurs périphéries immédiates. Par contre, la taille et le nombre des EPCI ruraux ne permettent pas, dans la plupart des cas, d'envisager des contrats spécifiques à leur échelle.

La suppression totale des contrats territoriaux n'est sans doute pas envisageable pour des raisons tenant principalement à la mise en œuvre d'un principe de solidarité territoriale. Il

³⁷ L'article 51 de la loi du 16 décembre 2010 abroge l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui constitue le cadre juridique des « pays »

conviendrait donc de **définir de nouveaux modes de contractualisation territoriale pouvant éventuellement s'appuyer sur une notion « d'agrafage » volontaire de plusieurs EPCI** (hors métropoles) constituant entre eux un territoire suffisamment vaste, cohérent et solidaire, et présentant des enjeux sociaux, économiques et environnementaux conséquents et diversifiés.

4.6. Articulation avec les programmes européens

Les CPER ont été conçus à un moment où l'Europe n'avait pas mis en place ses fonds structurels ni les programmes Leader. Depuis 1989, le télescopage de ces différentes démarches est apparu de plus en plus grand, engendrant leur rapprochement croissant.

La question posée est celle du maintien de leur juxtaposition ou de leur fusion.

Les pratiques précédentes

Menés séparément jusqu'en 2000, les programmes européens et les CPER ont connu un rapprochement important de leur calendrier de mise en œuvre, de leurs dispositifs d'évaluation, de leurs méthodes de gestion (utilisation du logiciel PRESAGE) et de leurs objectifs stratégiques.

Parallèlement, les programmes Leader ont de plus en plus été intégrés à l'élaboration des programmes européens (aujourd'hui dans le cadre du FEADER), mais se sont maintenus, pour l'essentiel, en dehors des volets territoriaux des CPER dont ils n'épousent qu'imparfaitement les périmètres et dont ils continuent à se distinguer au niveau des contenus et des méthodes de gestion. Il en va de même pour les programmes urbains, d'abord Programmes d'Intérêt Communautaire (URBAN), puis intégrés aujourd'hui complètement dans les PO régionaux, mais peu ou pas coordonnés avec les volets territoriaux des CPER.

Les problèmes posés par ces pratiques

Le maintien de démarches parallèles ne se justifie quasiment plus que par le niveau institutionnel dont ils émanent : la commission européenne d'un côté, l'État français via la DATAR de l'autre. Leur différenciation est de moins en moins bien perçue et comprise par les bénéficiaires, voire, dans certains cas, par les gestionnaires eux-mêmes.

Le maintien de cette situation génère par ailleurs des coûts de gestion, des rigidités de fonctionnement et une lourdeur des procédures qui interrogent.

Pour autant, des différences subsistent, qu'il conviendrait de réduire, au niveau des instances et des modalités de programmation, de la rétro-recevabilité des opérations, du système de dégagement d'office, de la durée d'engagement des crédits deux ans après la fin du programme...

Des éléments de proposition

Aller au bout de la convergence entre programmes européens et contractualisation nationale. Un tel objectif pose cependant deux types de problèmes : la visibilité des institutions et la complète compatibilité des procédures.

11. Il est proposé la création de comités de suivi et de programmation communs aux deux programmes, tant au niveau national que régional. Ils pourraient être chargés de donner des avis sur les programmations et d'émettre des préconisations tout au long de la réalisation des contrats.

Le second point, complexe sur le plan technique, est probablement le moins difficile à mettre en place³⁸. En effet, le rapprochement des méthodes et modes de gestion est déjà très important. Le cofinancement de certaines opérations et la mise en place des subventions globales ont pour effet d'accroître la convergence des procédures de gestion.

Parmi les différences listées supra, la fusion des instances et la correspondance des modalités de programmation devraient être de l'ordre du réalisable. La règle de « rétro-recevabilité » des opérations (une opération est considérée recevable dès lors que son démarrage effectif est postérieur au lancement du programme dans son ensemble et non à la date de l'accusé-réception adressé au vu de la complétude du dossier) devrait également pouvoir être réglée sans trop de difficultés. Par contre, le prolongement des programmations pendant deux ans en cas de réattribution des subventions annulées, serait probablement une question plus délicate, de même que le processus de dégagement d'office qui y est en partie attaché.

Par ailleurs, l'articulation des programmes Leader financés par le FEADER ou des projets urbains intégrés (PUI) avec les CPER et autres politiques nationales territorialisées (CUCS, rénovation urbaine...) pose des problèmes importants tant sur le plan de la gouvernance générale des programmes, que de leurs modalités de gestion. Elle pose également la question de la coordination des instruments financiers européens entre eux (FEDER-FEADER-FSE). Il serait par conséquent souhaitable que ces programmes soient à l'avenir étroitement coordonnés voire fusionnés avec le volet territorial des CPER, quitte à mettre en place un fléchage spécifique permettant d'identifier et de caractériser la source institutionnelle et budgétaire.

³⁸ Des comités de programmation communs ont d'ailleurs déjà été mis en place dans quelques régions avec succès, notamment au niveau des DOM où les croisements financiers sont les plus importants.

4.7. Retravailler les modes de fixation des enveloppes budgétaires et les fiabiliser

La dimension budgétaire des CPER apparaît largement prépondérante. Depuis la fin de la planification nationale, malgré les travaux menés afin de définir un cadre stratégique aux contrats, leur architecture, voire leur contenu, sont fortement impactés par la manière dont l'État définit les enveloppes nationales et leur répartition régionale, ainsi que par sa capacité à mobiliser les crédits de paiement.

Les pratiques précédentes

Le mode de fixation des enveloppes budgétaires du CPER a été jusqu'à présent fixé par l'État de manière opaque. Les règles évoquées sont peu nombreuses. Les plus simples sont celles qui consistent à se caler sur le coût d'un projet et d'en répartir la charge entre les cofinanceurs. Une autre règle énoncée a été que les engagements contractuels de l'État ne dépassent pas un certain pourcentage des enveloppes potentiellement disponibles, afin de ne pas hypothéquer la mise en œuvre du contrat en cas de régulation budgétaire future. Ce pourcentage a été généralement fixé à 50%.

Force est toutefois de constater que même à des taux plus faibles d'engagement contractuel, la mobilisation des crédits de paiement a constitué par le passé, de manière récurrente, un frein à la réalisation des programmes contractualisés.

Pour ce qui concernait les infrastructures routières, l'État avait mis au point des clés de répartition relativement sophistiquées des charges d'investissement entre lui-même et les collectivités, distinguant notamment les parties de voies nouvelles situées en agglomération. A partir d'une estimation du coût de l'infrastructure (éventuellement phasée), l'enveloppe financière était ainsi déterminée mécaniquement.

Pour les autres programmes, la nature des enveloppes budgétaire et la détermination de leur volume étaient fixées *a priori*, avec de faibles marges de négociation. Elles ont été de ce fait essentiellement le produit d'une décision ministérielle unilatérale.

Pour le CPER 2007-2013, l'État a décliné directement ses grands « objectifs » en programmes LOLF, sans réellement expliciter le passage de l'un à l'autre et les motivations ayant procédé aux choix opérés. La liste de ces programmes a été fixée par circulaire du 23 mars 2006, immédiatement après le CIADT du 6 mars 2006, alors qu'il était dans le même temps demandé aux préfets de formaliser un projet de stratégie régionale de l'État pour le 21 avril suivant. Les cadrages financiers ont été énoncés le 18 juillet avec la remise aux préfets des mandats de négociation pour chaque région par le premier ministre.

Les problèmes posés par ces pratiques

Les enseignements qui peuvent être retirés de cette procédure sont multiples :

- la fixation des enveloppes budgétaires a constitué l'élément structurant des derniers CPER au détriment de l'approche stratégique ;
- la latitude d'inflexion laissée aux régions pour les faire évoluer a été faible ;

- l'affichage politique des contrats a tendance à moins se faire sur le contenu des programmes que sur le volume des enveloppes affectées, nuisant à la lisibilité même de l'exercice contractuel ;
- la négociation conduit naturellement à un exercice de surenchères, d'ailleurs généralement anticipé par l'État sous la forme d'une « réserve » nationale dont les modalités ont évolué d'un exercice à l'autre ;
- la difficulté récurrente pour l'État à mobiliser ses financements constitue un obstacle important à la réalisation effective des contrats, en particulier pour ce qui concerne les projets d'envergure.

Les éléments de proposition

Donner du sens à l'exercice contractuel passe par un renversement des pratiques précédentes : faire découler les enveloppes des objectifs et de l'ambition politique affichés et non l'inverse (cf. le paragraphe 4.3 sur les nouvelles modalités d'élaboration d'un cadre stratégique national de référence).

Le volume financier à mobiliser devrait être défini en fonction des objectifs et des impacts attendus, identifiés dans la fiche argumentaire.

Une réponse à la rigidité du cadre budgétaire pourrait être de constituer une ligne spécifique de crédits fongibles au sein du budget de l'État. Il conviendrait à défaut que le fléchage effectif en budgets opérationnels LOLF ne soit effectué que lors de l'établissement des cadrages budgétaires triennaux et non lors de l'établissement du contrat.

Il pourrait être préconisé de s'orienter vers des contrats privilégiant un **processus de programmation** des actions (au travers de la labellisation de projets) et des **principes de financement** (cadrage du volume financier global et modalités de participation des cofinanceurs), **sans figer a priori ni la liste des programmes, ni le détail des enveloppes budgétaires**. L'hypothèse d'un accroissement de la durée des contrats de 7 à 10 ans³⁹ tendrait d'ailleurs à conforter cette orientation.

La programmation financière qui en résulterait devrait alors être très souple afin de prendre en compte le calendrier d'élaboration et les aléas dans la mise au point des projets.

*12. Il est préconisé une programmation pluriannuelle glissante, s'appuyant sur le budget triennal de l'État afin d'adapter en permanence l'état réel d'avancement des projets et les ressources budgétaires des co-contractants, ainsi que l'introduction d'une **clause de suspension/retrait des crédits**, permettant une régulation en cas de dérive importante des objectifs de calendrier, de contenu, de moyens à mobiliser ou de bénéfice attendu.*

³⁹ Réflexion en cours au sein de la commission pour la prochaine génération de programmes européens

4.8. Préciser le contenu de la notion de *projet* comme base de négociation des contrats

La substitution de termes, du *plan* aux *projets*, vise à prendre acte de la disparition de la planification nationale et à renforcer le caractère opérationnel des contrats.

Les pratiques précédentes

La circulaire du 23 mars 2006 a distingué les « *grands projets d'envergure nationale* », en nombre limité, et les « *grands projets thématiques régionaux* ». Outre la conformité aux objectifs généraux des contrats, les *grands projets* doivent être en relation avec les points clefs du diagnostic territorial.

La notion de grand projet thématique régional devait faire ressortir :

- les partenariats,
- les co-financements,
- les objectifs quantifiés et territorialisés,
- les modalités de mise en œuvre,
- les points d'application,
- des dispositifs opérationnels précis.

La circulaire du 23 mars distingue clairement les notions de *projet* et *d'opération* : chaque grand projet pouvaient regrouper un certain nombre d'opérations élémentaires rattachées aux thématiques prioritaires et concourant à un objectif commun. Chaque opération devait correspondre :

- à une nature de travaux,
- à un maître d'ouvrage identifié,
- à une thématique principale et, le cas échéant, à une ou deux thématiques complémentaires,
- à un programme LOLF.

Les problèmes posés par ces pratiques

Malgré les précisions fournies par la circulaire, la notion de projet reste assez floue :

- la notion « d'envergure nationale » n'est pas clairement définie. Elle ne ressort pas non plus de la liste des objectifs visés par la circulaire et énoncés dans son annexe 1. De plus, elle introduit une dissymétrie dans la relation contractuelle en privilégiant le niveau d'action de l'État. Elle pose de ce fait la question du niveau d'initiative de la région.
- Le concept de « grand projet *thématique* régional », s'il constitue partiellement le pendant du projet d'envergure nationale auquel il ajoute le caractère thématique,

accroît l'ambiguïté de la notion de projet : comment un projet peut-il être thématique sans perdre son caractère de projet ?

- si certaines opérations sont clairement identifiées au sein des contrats, une part importante est affichée de manière plus *générique*, correspondant à des objectifs larges ou à des lignes budgétaires. Cela a bien été le cas pour les aides aux particuliers (ADEME), ainsi que pour des actions comme celles qui sont relatives à l'agriculture, la forêt, la recherche, la compétitivité des entreprises, l'accompagnement des mutations économiques, la biodiversité, l'eau...
- les éléments argumentaires sont assez factuels et ne permettent pas de qualifier les projets, ni au niveau de leurs objectifs opérationnels, ni à celui de leurs impacts prévisibles.

Des éléments de proposition

Il est nécessaire de bien différencier les concepts de projet et d'opération, de contrat et de programme. Les termes sont parfois utilisés indifféremment les uns pour les autres.

Il est proposé les acceptions suivantes :

- projet : déclinaison opérationnelle d'un objectif ou d'une idée
- opération : unité de mise en oeuvre d'un investissement ou d'un service
- programme : ensemble cohérent de projets ou/et d'opérations
- contrat : ensemble de projets ou de programmes labellisés

Tout projet devrait faire l'objet d'une fiche, jointe au contrat, faisant apparaître notamment :

- une argumentation détaillée permettant de le situer clairement par rapport aux impacts attendus des programmes dans lesquels il s'inscrit ;
- les attentes en matière de création d'emplois, d'amélioration du niveau de service et/ou d'activité économique ;
- la justification des volumes financiers publics globaux à mobiliser et l'impact final envisagé sur les finances publiques (investissement, fonctionnement, maintenance, recettes directes et indirectes) ;
- une évaluation environnementale intégrant l'empreinte environnementale et le bilan carbone.

Une réponse pourrait consister en une formalisation minimale des résultats espérés au travers d'une **labellisation** des projets. Cette labellisation pourrait concerner la validation d'une « **trajectoire de projet** » permettant d'accompagner les différentes phases de leur élaboration : conception, mise au point et réalisation. Elle devrait s'appuyer sur une **grille de pertinence** « développement durable » affinant à chaque étape les résultats attendus en matière de création d'emplois, d'amélioration du niveau de service ou d'activité économique, analysant les impacts environnementaux, les enjeux financiers globaux (investissement, fonctionnement, maintenance, recettes directes et indirectes).

Le principe d'une labellisation des projets associée à celui d'une programmation glissante et d'une possible suspension-retrait conduisent à instituer une sélectivité active continue et se rapproche d'une logique d'appel à projets.

13. Il est proposé que contrairement aux contrats précédents, les enveloppes financières ne soient pas acquises définitivement. Le contrat constitue une labellisation permettant leur programmation sur la base d'objectifs clairs et non une assurance définitive de financement.

4.9. Caler le calendrier de la démarche

L'exercice de contractualisation entre l'État et les régions permet d'avoir une vision commune sur le moyen terme des grands enjeux de développement d'un territoire et des moyens d'actions des partenaires publics.

Cette visibilité, au-delà du strict cadre de l'annualité budgétaire est nécessaire pour une mise en œuvre coordonnée des politiques publiques ; elle est indispensable sur les grands projets d'équipements dont la réalisation s'étend sur plusieurs années et qui mobilisent des budgets importants.

Les pratiques précédentes

Dans la pratique, les CPER se sont substitués, dès la deuxième génération, aux plans de régions. La durée de cinq ans, adoptée initialement pour les trois premières générations, constituait un bon équilibre entre projection à moyen terme, durée de réalisation d'un projet lourd, et visibilité budgétaire.

L'alignement de la période des CPER avec celle des fonds structurels européens a conduit d'une part à reporter à 2000 le début de la quatrième génération, et d'autre part à étendre sa durée à 7 ans.

Les problèmes posés par ces pratiques

Si la synchronisation avec la politique régionale communautaire est aujourd'hui totale, cette durée de sept ans soulève la question du calendrier qui se résume à une alternative simple : doit-on continuer à caler les CPER sur la durée des programmes européens, ou convient-il de prendre en compte une autre durée, celle des mandats locaux par exemple ?

Ces réflexions devront bien sûr être actualisées en fonction de la durée des programmes européens qui sera finalement arrêtée par la commission européenne.

Des éléments de proposition

Jusqu'à présent, les exécutifs régionaux ont disposé de 2 à 3 ans pour se préparer à la négociation des nouveaux contrats. Ceux qui seront élus en 2014 n'auront qu'une capacité de négociation réduite à la clause de « revoyure » :

Année de renouvellement des mandats régionaux	Année de démarrage des contrats (sous réserve d'une modification de leur durée)	Budgets triennaux glissants de l'État	Année de renouvellement des mandats nationaux
...	1984		1981
1986	1989		1988
1992	1994		
			1995
1998	2000		2002
2004	2007	2009-2011	2007
2010		2011-2013	2012
2014	2014	2013-2015	
		2015-2017	2017
		2017-2019	
2020	2021	2019-2021	2022
2026	2028		2027

Il est à noter que cette situation est propre à 2014, et qu'elle ne devrait plus se représenter selon les mêmes modalités avant 2049⁴⁰. Pour autant, une révision du calendrier actuel des CPER n'est pas sans poser différents problèmes. Plusieurs options sont envisageables :

1- Une première hypothèse pourrait s'orienter vers un report au 01/01/2015 du début de cette septième génération : ceci laisserait le temps aux nouveaux élus de 2014 de définir leurs propres orientations stratégiques – en intégrant la nouvelle architecture des fonds structurels européens - et à l'État de négocier avec eux.

Cette hypothèse supposerait donc une prorogation d'un ou deux ans des actuels contrats. Elle pourrait donner lieu à une réduction à 6 ans (2015-2020) de cette nouvelle génération, afin de la rendre cohérente avec l'achèvement de la période des futurs fonds structurels.

Un tel calendrier serait cohérent avec la durée des mandats locaux et nationaux, l'échéance des programmes structurels européens, la programmation triennale du budget de l'État (les CPER s'étendant essentiellement sur deux programmations triennales : 2015/2017 et 2017/2019). ***Il provoquerait par contre un découplage avec les programmes européens et ne permettrait le regroupement des CPER et des PO dans une même démarche contractuelle.***

⁴⁰ L'hypothèse en cours d'étude par la commission européenne de programmes opérationnels de deux fois cinq ans ferait réapparaître cette occurrence en 2044.

2- Une autre option pourrait être de procéder en deux temps : avant fin 2013, l'établissement du projet stratégique de référence, du cadre contractuel général régional et la négociation du volet global, associant les niveaux européen et national. Remettre à 2014 la négociation du volet territorial : contrats métropolitains et de solidarité territoriale.

4.10. Rénover les cadres de gouvernance

Bien que reposant sur une approche décentralisatrice, les CPER reflètent assez fortement une gouvernance centralisée de l'État. Le rôle des collectivités territoriales dans la négociation contractuelle s'est accru au fil des générations de contrat, mais reste éminemment déséquilibré.

A l'heure de la promotion de la concertation avec la société civile suite au Grenelle de l'environnement, il serait difficile d'imaginer que les CPER ne fassent pas l'objet d'une mise en place selon des principes de « gouvernance à cinq ».

Les pratiques précédentes

Définies au niveau national par l'échelon central de l'État en s'appuyant sur les travaux d'élaboration du cadre de référence stratégique national préparatoires aux programmes européens, les priorités stratégiques nationales des CPER 2007-2013 n'ont pas fait l'objet d'une réelle concertation approfondie avec les collectivités territoriales, hormis les consultations habituelles des grandes associations nationales d'élus. Il était par contre demandé aux préfets, sur la base du diagnostic territorial issu des contributions régionales au CRSN, d'élaborer des propositions d'orientations stratégiques et d'identifier les grands projets susceptibles d'être contractualisés, *en prenant l'attache* des principaux exécutifs régionaux. Ils devaient adresser pour le 21 avril suivant un projet de stratégie territoriale de l'État en région devant servir à la rédaction des mandats de négociation.

De fait, des échanges informels entre l'échelon régional de l'État et les institutions régionales ont généralement permis d'ajuster les propositions préfectorales avec les attentes des collectivités, sans que l'on puisse cependant parler dans ce cas de gouvernance partagée.

Les problèmes posés par ces pratiques

Bien que s'agissant de démarches à connotation fortement politique, les CPER (de même que les programmes européens) sont surtout perçus comme des exercices éminemment technocratiques.

Or, la réussite des contrats repose pour beaucoup sur la mobilisation des acteurs institutionnels et économiques. Cela suppose que les propositions des futurs contrats soient débattues a minima dans le cadre d'une réelle concertation.

Des éléments de proposition

La validation par l'État du cadre de référence stratégique national servant de base d'élaboration aux CPER pourrait intervenir à l'issue d'une présentation et d'une discussion des propositions émises par le groupe de travail dans le cadre d'un ou plusieurs forums participatifs.

Ces forums pourraient logiquement être composés selon un modèle s'inspirant du Grenelle de l'environnement, associant :

- des représentants des institutions européennes (le cas échéant)

- les ministères concernés et les principaux établissements publics et agences nationales de l'État (ADEME, ANRU, Agences de l'eau, RFF, VNF, ONF...)
- les grandes associations de collectivités (ARF, ADF, AMF, ADCF, AMGVF, ...)
- les fédérations de parcs (PNF, fédération des PNR...)
- les grandes fédérations représentatives à l'échelle nationale dans les domaines susceptibles d'être contractualisés
- le CESE et l'assemblée des présidents de CESER
- les assemblées permanentes des chambres consulaires
- ...

Chaque grande thématique pourrait faire l'objet d'un forum spécifique, afin de permettre de réunir au mieux l'ensemble des parties concernées. Ils pourraient être **animés** par des membres du groupe ad-hoc, certains « gros » contributeurs à ces groupes, la DATAR, ainsi que des représentants des grandes collectivités et des CESER. Un forum conclusif élargi permettant de présenter la synthèse et la transversalité des axes stratégiques pourrait être également envisagé.

Il est également proposé qu'un schéma équivalent soit mis en place au niveau régional afin de concerter sur un cadre stratégique déclinant à ce niveau les orientations nationales et présentant les modalités d'un futur volet territorial.

Annexes

Annexe 1 - Proposition d'un schéma de contractualisation

1. Établissement d'un cadre stratégique de référence national CPER/PO

Remettre les CPER⁴¹ au centre de la politique nationale d'aménagement concerté du territoire, en faire un temps partenarial fort et emblématique de dialogue avec les collectivités territoriales.

Par nature, le cadre de référence stratégique national devrait être **commun aux CPER et aux programmes européens**. A ce titre il doit faire explicitement référence aux orientations européennes d'aménagement de l'espace (schéma de développement de l'espace communautaire - SDEC) et aux réflexions macro-régionales.

Il est préconisé que l'État, en tant qu'institution nationale, conduise la phase de conceptualisation des orientations stratégiques nationales. Par contre, la mise en application des principes de gouvernance participative, doit conduire à une **démarche lourde de concertation associant l'ensemble des acteurs concernés** (institutions et société civile) sur les propositions ainsi identifiées.

Cette phase pourrait se conclure par la formalisation d'une directive-cadre stratégique nationale CPER/PO. Cette directive devrait être assez précise pour permettre une véritable cohérence des programmes territorialisés et limiter les interprétations extensives susceptibles de compromettre les orientations initiales.

2. Formalisation d'un cadre de référence stratégique régional : l'architecture de la démarche contractuelle conduit à une déclinaison du cadre national au niveau régional. Cette étape devrait être l'objet d'une sélection argumentée des objectifs stratégiques privilégiés et d'une première identification des processus opérationnels préconisés, permettant de caler le contenu des futures négociations contractuelles.

3. Contractualisation entre l'État et les régions

A partir d'une directive-cadre stratégique nationale CPER/PO et de ses modalités techniques de mise en œuvre et en fonction du cadre stratégique de référence élaboré à l'échelon régional, le préfet de région propose aux régions la négociation d'un **contrat entre l'État et les collectivités régionale et départementales (volet global du CPER)**.

Dans ce cas, une négociation globale est menée, intégrant le CPER et les programmes européens.

4. Élaboration de projets territoriaux

La déclinaison infra régionale des CPER est une constante depuis leur origine, tout d'abord sur des territoires fragiles (montagne, zones urbaines sensibles) ou en difficulté (bassins industriels), puis au travers de contrats d'agglomération et de pays.

C'est une dimension permettant de **mettre en place une solidarité territoriale de l'État** qui constitue désormais une caractéristique importante des CPER. Ces contrats doivent

⁴¹ Dénomination à modifier, par exemple « *conventions nationales d'aménagement concerté du territoire* » ; « *programmes France-territoires* »...

cependant s'appuyer sur des approches stratégiques territoriales susceptibles de faire apparaître les enjeux spécifiques des territoires et la cohérence des priorités proposées.

Ces démarches ont vocation à être menées ***par des métropoles, des agglomérations ou des groupements d'EPCI (y compris sous la forme de pôles métropolitains), sous la coordination des régions concernées***, en liaison avec les services de l'État en région et les préfets de départements.

Concernant les pôles métropolitains, syndicats mixtes associant plusieurs EPCI, il conviendra de déterminer s'ils ne devraient faire l'objet que d'un contrat unique à l'échelle du pôle ou de plusieurs contrats lorsque le pôle métropolitain regroupe plusieurs agglomérations disjointes réparties sur plusieurs territoires régionaux.

Des propositions de périmètres de contractualisation territoriale et une première approche des priorités spatiales devront figurer dans le cadre stratégique de référence régional CPER/PO.

Selon le cas, l'État peut décider de s'associer à une contractualisation avec certains territoires, dès lors que les projets territoriaux présenteront pour l'État les garanties suffisantes concernant l'intérêt stratégique des programmes proposés entrant dans le champ d'application de la directive nationale, ainsi que la capacité technique et financière de leur élaboration et de leur réalisation.

Annexe 2 – Recommandations

- 1 - Il apparaît opportun d'aller au bout de la démarche de convergence avec les programmes européens (convergence thématique, convergence territoriale, d'outils de suivi, d'instance de programmation...) en regroupant dans une même démarche de négociation les deux exercices contractuels.
- 2 - La valeur ajoutée de l'intervention des différents contractants doit apparaître clairement : la lisibilité de l'action publique doit s'appuyer sur les compétences définies par la loi pour chaque niveau de collectivité et sur la complémentarité des interventions des organisations publiques.
- 3 - La notion de projet doit être précisée et s'inscrire dans des programmes et actions réalisables dans le cadre d'un calendrier clairement identifié de manière cohérente avec la durée du contrat.
- 4 - Les résultats attendus doivent être tangibles et mesurables : l'efficacité et l'efficience des interventions doivent pouvoir se mesurer au travers de réalisations concrètes et d'indicateurs pertinents.
- 5 - Il est proposé que la prochaine génération des CPER transcende les rapports entre l'institution étatique et les collectivités territoriales par l'établissement d'une stratégie s'appuyant notamment sur les travaux entrepris depuis 2007 à l'échelle nationale⁴².
- 6 - Les objectifs stratégiques globaux des CPER et des programmes opérationnels européens pourraient être proposés dans le cadre d'une démarche participative structurée, menée sous l'autorité de personnalités de haut niveau indépendantes, à l'instar du groupe de travail mis en place sur le projet de grand emprunt national.
- 7 - La validation par l'État du cadre de référence stratégique national servant de base à l'élaboration des CPER/PO pourrait intervenir à l'issue d'une présentation des propositions émises par le groupe de travail dans le cadre d'un ou plusieurs forums participatifs.
- 8 - Le niveau régional, s'appuyant sur une démarche stratégique menée à l'échelle de son territoire, selon un mode d'élaboration participatif, pourrait élaborer un cadre de programmation argumenté, intégrant les orientations nationales, et définissant le cadre de référence des volets territoriaux.
- 9 - Harmoniser les pratiques des différents ministères en matière de territorialisation de leur politiques, en faisant apparaître les motivations, les résultats escomptés et les impacts prévisibles en matière économique, environnementale, sociale, de mobilisation de moyens humains, techniques et financiers... tant au niveau des services de l'État que des cocontractants et des opérateurs finaux.

⁴² SNDD, territorialisation du Grenelle, lutte contre le changement climatique, plans énergie-climat territoriaux, Grenelle de la mer, technologies vertes, pôles de compétitivité, rapport Rocard - Juppé sur les priorités stratégiques d'investissement, rapport sur la croissance verte, assises sur les territoires ruraux...

10 - Mieux définir les principes de contractualisation territoriale par niveaux : région, métropoles et pôles métropolitains, agglomérations, territoires ruraux, espaces particuliers (PNR...) en mettant en place des modes d'organisation d'élaboration concertée adaptés.

11 - Il est proposé la création de comités de suivi et de programmation communs aux deux programmes, tant au niveau national que régional. Ils pourraient être chargés de donner des avis sur les programmations et d'émettre des préconisations tout au long de la réalisation des contrats.

12 - Il est préconisé une programmation pluriannuelle glissante, s'appuyant sur le budget triennal de l'État afin d'adapter en permanence l'état réel d'avancement des projets et les ressources budgétaires des co-contractants, ainsi que l'introduction d'une clause de suspension/retrait des crédits, permettant une régulation en cas de dérive importante des objectifs de calendrier, de contenu, de moyens à mobiliser ou de bénéfice attendu.

13 - Il est proposé que contrairement aux contrats précédents, les enveloppes financières ne soient pas acquises définitivement. Le contrat constitue une labellisation permettant leur programmation sur la base d'objectifs clairs et non une assurance définitive de financement.

Annexe 3 - Lettre de commande

0 0 7 1 3 9 - 0 1



PREMIER MINISTRE

MINISTRE DE L'ESPACE RURAL ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Datar

N° 31450

Paris le 29 DEC 2013

Le Délégué interministériel à
l'aménagement du territoire et
l'attractivité régionale

A l'attention de
Monsieur Claude MARTINAND
Vice - Président

Conseil général de l'environnement et
du développement durable
Tour Pascal B
92055 Paris La Défense Cedex

Objet : Commande de mission au CGEDD sur une préfiguration des CPER de la prochaine génération.

Depuis 1964, la DATAR, puis la DIACT, a piloté la mise en place de cinq générations de contrats entre l'Etat et les collectivités régionales. Alors que le contrat de projet Etat-Région 2007/2013 arrive à mi-parcours, il me paraît nécessaire de lancer à ce stade une réflexion préliminaire visant à préparer l'exercice contractuel suivant.

En effet depuis leur création, le paysage institutionnel a beaucoup évolué. Le plan n'existe plus, les collectivités locales se sont vu confier des compétences nouvelles, et de nombreuses contractualisations ont lieu en dehors des CPER.

Il convient donc :

- d'analyser la plus value de ce contrat, à l'aune, notamment, des évolutions institutionnelles à venir autant qu'à celle des enjeux d'aménagement et de développement du territoire,
- de proposer d'éventuelles évolutions.

Ainsi le contrat de projet se doit me sembler d'apporter une valeur ajoutée substantielle en terme de gouvernance des politiques publiques.

Cette mission consistera dans un premier temps à effectuer à partir des données documentaires disponibles, une analyse critique des principaux déterminants et constituants des précédents CPER et à proposer des pistes de travail pour la préparation des contrats à venir, tant en ce qui concerne leurs objectifs généraux, la nature de leurs orientations stratégiques, ainsi que leur périmètre spatial et institutionnel.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE
8, rue de Valenciennes - 92000 PARIS Cedex 09 | tél : 01 40 65 12 34 | fax : 01 40 65 39 31 | www.datar.gouv.fr

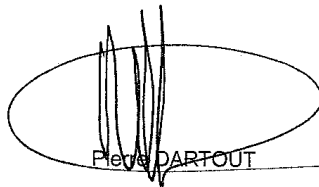
La mission pourra être amenée à émettre des propositions générales de méthodologie.

Compte tenu de l'importance des enjeux relatifs au développement durable et au changement climatique, qui ne manqueront pas d'avoir une influence sur cet exercice, je souhaiterais que le CGEDD désigne un de ses membres pour mener une mission de préfiguration au profit de la DATAR.

Pour cette mission, le membre du CGEDD que vous désignerez, pourra s'appuyer sur les services de la DATAR. Il pourra également être habilité à prendre les contacts nécessaires avec les services et opérateurs de l'Etat concernés, avec les représentations de niveau national des grandes institutions cosignataires des CPER, ainsi qu'avec les directions générales de la commission européenne chargées de piloter les programmes européens.

Eu égard au caractère exploratoire de cette première phase, je ne souhaite pas de diffusion de ce rapport sans mon aval explicite.

Je souhaiterais que cette mission puisse aboutir à la remise d'un rapport au milieu du premier semestre 2010.



Pierre DARTOUT

Annexe 3 - Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

*Conseil Général de l'Environnement
et du Développement Durable*

Paris, le 8 février 2010

Vice-Présidence

Référence : CGEDD N° 007139-01

NOTE

À l'attention de

Monsieur Pierre DARTOUT
Délégué à l'aménagement du territoire
et à l'attractivité régionale

Par courrier en date du 23 décembre 2009, vous avez souhaité que le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) apporte son concours à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) en réalisant une mission de préfiguration d'une prochaine génération de contrats Etat-Régions.

La mission porterait sur un examen des cinq générations de contrats conclus depuis 1984 entre l'Etat et les collectivités régionales, une analyse des principes fondant ces contrats, et la proposition de pistes d'évolution pour les périodes à venir. Elle aurait notamment vocation à émettre des propositions de méthode.

Je vous confirme tout l'intérêt que le CGEDD porte à cette réflexion.

J'ai désigné pour la réalisation de cette mission **M. Philippe BELLEC**, inspecteur de l'administration du développement durable et **M. Eric SESBOUE**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Je vous propose qu'un rapport d'étape vous soit adressé pour la fin du premier semestre 2010, ce rapport ne donnant pas lieu à publicité, mais permettant de conclure à la poursuite ou à la réorientation de la mission.

Claude MARTINAND

Copies : M. le Directeur du Cabinet du MEEDDM
MM. Philippe BELLEC et Eric SESBOUE
M. le Président et Mme la Secrétaire de la 2ème Section du CGEDD
M. le Coordonnateur de la MIGT Ouest

Tour Pascal B 92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 62 07 – www.xxxxx.gouv.fr

Annexe 4 - Glossaire des Acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADCF	Assemblée des Communautés de France
ADEME	Agence de l' Environnement et la Maîtrise de l'Energie
ADF	Assemblée des Départements de France
AMF	Association des Maires de France
AMGVF	Association des maires des grandes villes de France
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ARF	Association des Régions de France
CESE	Conseil Économique et Social Européen
CESER	Conseil Économique Social et Environnement Régional
CGEDD	Conseil Général de l' Environnement et du Développement Durable
CGI	Commissariat Général aux Investissements
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CPER	Contrat de Plan État Région
CPER/PO	Contrat de Plan État Région P
CRSN	Cadre de Référence Stratégique National
CUF	Cités Unies France
DATAR	Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l' Attractivité Régionale
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DSQ	Développement Social des Quartiers
EPCI	Établissement public de Coopération intercommunale
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
LOLF	Loi Organique relative à la Loi de Finances
MINEFI	Ministère de l' Economie et des Finances
ONF	Office National des Forêts
PACT	Programme d' Aménagement Concerté du Territoire
PASER	Projets d' Action Stratégique de l' Etat en Région

PDES	Plan de Développement Économique et Social
PDMI	Plan de Développement et de Modernisation des Itinéraires
PNF	Parcs Nationaux de France
PNR	Parcs Naturel Régionaux (Fédération)
PRES	Pôle de Recherche et d' Enseignement Supérieur
PRES	Pôle de Recherche et d' Enseignement Supérieur
RFF	Réseau Ferré de France
SNDD	Stratégie Nationale de Développement Durable
SNIT	Schéma National d' Infrastructures et de Transport
VNF	Voies Navigables de France

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr