

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Contrat de projets Etat Région 2007 – 2013: bilan et perspectives

Février 2012



En juillet 2004, l'AdCF avait remis une contribution¹ relative aux contrats plans Etat Région à un moment où le gouvernement avait ouvert des concertations relatives à leur avenir. L'analyse et les propositions de l'AdCF étaient adossées à une enquête menée auprès des présidents de communautés. Cette enquête avait mis en exergue l'attachement des présidents à la contractualisation, leur volonté d'une synchronie avec les programmes européens et de relance des volets territoriaux. Plaidant pour des simplifications tant du côté de la mise en œuvre sur les territoires (coordination des intervenants, promotion de la coopération intercommunautaire) que de la gestion des contrats, l'AdCF souhaitait que le soutien à l'ingénierie de projet soit l'occasion d'accroître la qualification des chefs de projet et agents de développement.

Le cadre des Contrats de projet Etat région (CPER) pour la période 2007-2013 a été singulièrement retouché. Sélective dans les opérations soutenues et resserrée dans les thématiques prises en charges, cette génération de CPER ouvre d'ores et déjà à des interrogations sur la prochaine génération alors que la révision à mi-parcours a été conduite tout au long de l'année 2011.

Cette note présente des éléments tenant à l'avancement des CPER et expose des premières réflexions de l'AdCF visant à favoriser, pour l'avenir, la territorialisation des contrats. **Cette contribution de l'AdCF se place dans une perspective de reconduction des CPER pour la période 2014-2020** en maintenant la volonté de concentration des interventions publiques sur des thématiques structurantes pour les territoires dont la détermination devra relever au niveau régional d'une stratégie d'aménagement du territoire explicitée et partagée entre l'Etat, la Région et les territoires.

Avancement des CPER

Les 26 contrats de projet Etat région (hors contrats interrégionaux) de la période 2007-2013 représentent un engagement financier des co-signataires de 29,5 milliards d'euros. Cette génération de CPER devait se distinguer de la précédente (2000-2006) par un resserrement des thématiques d'interventions et des investissements (logique de « grands projets »). La définition des projets inscrits dans le contrat devait être suffisamment avancée pour garantir l'exécution à terme du CPER et éviter les classiques reports de crédits en fin de période sur les années suivantes.

Les CPER ont articulé pour l'essentiel des axes d'intervention et des moyens financiers avec les programmes européens (Feder principalement puisque ce fonds est dédié aux investissements) qui couvrent la même période.

L'avancement financier des CPER (1er janvier 2012 – source Datar) :

- Taux de programmation : 60% des crédits Etat, 48,5% des crédits Régions
- Taux d'engagement (opération prête à la mise en œuvre) : 53% Etat, 40% Régions
- Taux de paiement par rapport aux engagements : 55% Etat 42% Régions

Le décalage Etat/Régions peut notamment découler de retards de saisie de Régions dans l'outil de suivi (Présage). En conséquence les taux indiqués ci-dessus sont à prendre avec précaution.

¹ Disponible sur le site Internet à l'adresse suivante : http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=1019&num_thematique=2

Le rythme de mise en œuvre n'assure pas la réalisation des CPER à 100% au 31/12/2013. Le retard de programmation est estimé à un an. Le plan de relance a été utile pour mobiliser des crédits d'Etat et éviter un retard plus prononcé. La RGPP se fait sentir sur deux secteurs : la culture et le tourisme qui accusent un taux d'engagement et de paiement en retrait mais pèsent peu au plan financier dans l'ensemble des CPER. Autres éléments ayant eu un impact sur la mise à disposition des crédits d'Etat, les différents plans nationaux (Campus par exemple) qui ont nécessité du temps pour la mise en œuvre par les ministères porteurs d'appels à projets et pour la sélection des opérations. Cela a différé la mise à disposition de crédits qui étaient inscrits au CPER.

Une révision mi-parcours ne modifiant pas le cours des CPER

La révision à mi-parcours a été menée en 2011. Les modifications ont entraîné des basculements de crédits entre projets voire entre axes à enveloppes budgétaires constantes de l'Etat et des régions. Seule la Région Rhône Alpes n'a pas révisé son CPER.

Des tensions ont eu lieu avec certains départements (Seine Maritime par exemple) qui, compte tenu de leurs difficultés budgétaires, voulaient réduire leur enveloppe, ce qui n'a pas été accepté.

Une participation financière déterminante des agglomérations et communautés pourtant quasi absentes de la gouvernance des CPER

Sur 15 milliards d'euros de crédits publics engagés de 2007 à 2011, **la participation des communautés d'agglomération, urbaine ou de communes s'élève à plus de 2 milliards d'euros.** Cette participation de plus de 13% est loin d'être anodine, elle concerne plus de 1 200 communautés.

Deux régions se distinguent tout particulièrement par les montants mobilisés : le Centre (336,6 millions d'euros engagés dont 293,5 portés par la CA Orléans Val de Loire) et Languedoc Roussillon (178,7 millions d'euros dont 66,8 provenant de la CA de Montpellier).

Les engagements des agglomérations se concentrent sur quelques thématiques du CPER et sont d'autant plus déterminants dans la réalisation des grands projets :

- enseignement, recherche, innovation
- transports (TCSP, pôles multimodaux)
- démarches métropolitaines, coopération transfrontalière
- culture, tourisme

Les communautés interviennent bien au-delà d'opérations dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage. Des cités universitaires, de l'immobilier universitaire, des laboratoires de recherche, des pôles de compétitivité ou encore du transport ferroviaire (fret ou voyageurs) sont ainsi soutenus.

Les 2 milliards d'euros d'engagement sont à comparer au montant restreint des 80 millions d'euros de crédits recensés comme participation des communautés lors de la signature des CPER (seuls les crédits des cocontractants sont comptabilisés dans les maquettes initiales). **En dehors des CPER de Franche Comté et d'Alsace, aucun CPER n'est cosigné par des communautés** qui contribuent pourtant fortement au financement des projets.

L'association des communautés à la définition des CPER puis à leur mise en œuvre a été très faible, voire inexistante.

Si des communautés d'agglomération ont été consultées par les Régions dans le cadre de conférence régionale d'exécutifs (Bretagne par exemple), et dans le cadre d'achèvement des contrats d'agglomération (volet territorial des CPER 2000-2006), les communautés de communes individuellement ou collectivement sont absentes des échanges.

Cette faible implication des communautés à l'amont des CPER, tout comme des programmes européens, ne contribue pas, une fois le programme arrêté, à une prise en charge dynamique des mesures ouvertes par les programmes CPER et européens.

- ⇒ **Pour l'avenir, l'AdCF estime indispensable d'associer les agglomérations mais aussi des représentants des communautés de communes ou territoires de projet – pays, SCOT-** (modalités de représentation à définir) à l'élaboration et à la mise en œuvre (comité de suivi) des CPER et des programmes européens.
- ⇒ **Les communautés d'agglomérations les plus engagées financièrement pourraient être cosignataires des CPER post 2013**

Les CPER et des programmes européens au service d'une politique d'aménagement du territoire

Afin d'assurer une pleine synergie entre les CPER et les programmes européens, il est indispensable de penser leur stratégie conjointement et de mener la réflexion au niveau régional. L'élaboration au niveau régional des programmes ne peut se bâtir au regard des allocations de crédits que concèdent les ministères centraux. La construction des CPER et des programmes européens doit débiter par un travail en région puis ouvrir à une négociation nationale et non l'inverse.

Cette méthode de travail permettrait notamment, **en préalable de déterminer les lignes de partage entre les programmes européens, le CPER pour couvrir les enjeux des différents territoires urbains, périurbains, ruraux, montagnards, littoraux...** Le risque est important, compte tenu notamment des orientations européennes, de voir disparaître le soutien aux initiatives rurales non agricoles : rejet des programmes de développement ruraux ou des fonds structurels.

La détermination des enjeux territoriaux doit permettre de s'intéresser à la prise en charge financière de sujets déterminants pour l'aménagement du territoire comme par exemple : la couverture numérique, l'accès aux soins qui ne pourra être garanti par la seule politique de rationalisation hospitalière, le transport multimodal,...

- ⇒ **Les CPER et les programmes communautaires post 2013 gagnerait à s'élaborer de manière ascendante en s'adossant à une stratégie d'aménagement du territoire.** Cette perspective permettrait de prendre en charge les différents enjeux territoriaux tout en prévoyant l'implication des territoires (communautés d'agglomération, pays et communautés de communes, parcs naturels régionaux).

Sortir d'une territorialisation par défaut des CPER

La territorialisation des CPER 2007-2013 a été peu effective et insatisfaisante. Les lignes directrices posées par la circulaire de la Datar du 17 septembre 2007 n'emportaient **aucune obligation de volume de crédits à consacrer au volet territorial** tout en prévoyant des conventions territoriales à passer avant le 31 décembre 2007. Ces conventions pouvaient être établies à partir de grands projets ou d'opérations spécifiquement inscrites au volet territorial.

7 régions ont lancé des appels à projet pour sélectionner des territoires éligibles aux crédits du volet territorial (Centre, Champagne Ardenne, Languedoc Roussillon, Nord Pas de Calais, Poitou Charente, Picardie. 6 prévoient de contractualiser avec tous les territoires (Limousin, Lorraine, Bourgogne, Basse Normandie, PACA - hors agglos). 3 régions (Pays de Loire, Rhône Alpes, Auvergne) se sont engagées sur quelques territoires ciblés.

Sur 69 conventions territoriales analysées en mai 2008, on peut distinguer trois types de conventions :

- 8 conventions sans rapport avec les territoires organisées ou de projet
- 6 conventions avec les départements
- 59 conventions avec les territoires organisés (pays, agglomérations et parcs naturels régionaux + EPASE) sur les régions Bretagne, Bourgogne, Champagne Ardenne, Limousin, PACA (double compte pour l'Auvergne).

Les 58 conventions répondant à la logique de la circulaire du 17 septembre sont passées avec :

- 4 agglomérations,
- 4 parcs naturels régionaux,
- 49 pays (+ 1 complémentaire commune à deux pays).

Ces conventions représentent 182 millions d'euros de montant total sur les 442 millions d'euros identifiés dans les maquettes et rattachés au volet territorial (soit 40%).

L'AdCF n'a pas pu recueillir de données sur la mise en œuvre du volet territorial qui ne semble plus faire l'objet d'un suivi et d'une animation spécifique de la part de la Datar.

Au-delà du volet territorial, la territorialisation des grands projets du CPER relève, dans le meilleur des cas, d'une approche minimaliste de recensement des opérations impactant un territoire en fonction de sa localisation. A notre connaissance, il n'est pas engagé par les pilotes régionaux des CPER d'analyse de l'impact des opérations lourdes portant sur un même territoire.

Une approche territorialisée lors de l'élaboration même des CPER permettrait d'initier des approches intégrées du développement. Les investissements sur lesquels s'engagent les communautés dans les CPER sont le corollaire de stratégies territoriales concernant la cohésion sociale, territoriale et la compétitivité. Elles doivent nécessairement s'articuler avec des orientations nationales et régionales (SRDE, SRADT, Projet stratégique régional de santé,...).

Les orientations stratégiques régionales concernant l'économie, l'aménagement du territoire, l'environnement reposent sur l'implication des communautés. Ces dernières procèdent à la territorialisation de politiques publiques en prenant en charge des projets (inscrits au CPER ou aux programmes européens) ou en participant à leur financement. Cette logique d'articulation de l'action publique locale et des stratégies nationales et régionales ouvre à la territorialisation du CPER et des programmes européens en prévoyant de décliner ces documents avec les communautés concernées.

- ⇒ **Pour la génération 2014-2020**, il conviendrait de **ne plus cantonner les conventions avec les territoires dans un volet territorial mais de décliner les grands projets de CPER en projets territoriaux** en collaboration avec les communautés d'agglomération, les pays et les communautés de communes, les parcs naturels régionaux.

Assemblée des Communautés de France
191, rue Saint-Honoré
75001 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
adcf@adcf.asso.fr

**Retrouvez toute l'actualité de
l'intercommunalité sur www.adcf.org**

Contact AdCF :

Christophe Bernard
c.bernard@adcf.asso.fr