Cour des comptes

LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS (CPER)

Enquête demandée par la commission des finances du Sénat

Juillet 2014

Sommaire

AVERTISSEMENT **5**

RÉSUMÉ **9**

LISTE RÉCAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS **15**

INTRODUCTION **17**

CHAPITRE I - UN CADRAGE STRATÉGIQUE INSUFFISANT **21**

I - Les limites du cadrage national **21**

A - L'absence d'une stratégie nationale soumise à un débat au Parlement 22

B - Un rôle de chef de file de la région progressivement affirmé 24

C - Une portée juridique limitée 27

II - La prise en compte imparfaite des objectifs européens **29**

A - Un calendrier et des objectifs harmonisés entre CPER et fonds européens 29

B - Une volonté affichée de coordonner la gestion 30

C - Une mise en œuvre imparfaite 32

D - Un financement majoritairement affecté à l'objectif de compétitivité et d'attractivité 33

III - L'articulation difficile avec les autres programmes de l'État **38**

A - Une difficulté récurrente… 38

B - … accentuée par la crise économique 40

CHAPITRE II - UN MANQUE DE COHÉRENCE DANS L'EXÉCUTION **43**

I - Des montants financiers en recul **44**

A - Une part significative des dépenses publiques d'investissement 44

B - La baisse des enveloppes financières 45

II - Une juxtaposition de politiques sectorielles **46**

A - Le secteur des transports : la priorité au rail 46

B - L'enseignement supérieur et la recherche : la priorité à l'investissement immobilier 51

C - Les autres secteurs 55

III - Un impact limité sur le développement des territoires **61**

A - Une faible prise en compte de la dimension interrégionale 62

B - Un saupoudrage qui profite peu aux territoires ruraux 68

CHAPITRE III - UN PILOTAGE MAL MAÎTRISÉ 75

I - Les lacunes du pilotage 75
A - Une tentative de pilotage inaboutie 76
B - Des règles de suivi non appliquées 78
II - Un système d'information en partie défaillant 80
A - Un outil conçu pour un autre objet 80
B - Un outil mal déployé et pas assez utilisé 81
C - Un taux d'exécution difficile à apprécier 88
III - Une évaluation insuffisante 95
A - L'ambition initiale d'une véritable évaluation 95
B - Une mise en œuvre défaillante 96
C - Une révision plus technique que stratégique 98
D - La nécessaire refonte de l'évaluation 99

CONCLUSION GÉNÉRALE 103

ANNEXES 111

Avertissement

1 - La saisine

Par un courrier du 21 novembre 2012[1], le président de la commission des finances du Sénat a informé le Premier président de la Cour des comptes que, conformément à l'article 58 alinéa 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), celle-ci demandait à la Cour de réaliser cinq enquêtes, dont une sur « les contrats de plan État régions » (renommés depuis la génération 2007-2013 « contrats de projets État régions (CPER) »). Il était précisé que l'enquête « CPER » devrait être achevée à l'issue du premier semestre 2014.

Le Premier président de la Cour, dans une lettre du 14 janvier 2013 au président de la commission des finances du Sénat[2], a confirmé que cette enquête, réalisée par une formation inter-juridictions, serait rendue le 30 juin 2014. Par un second courrier du 9 avril 2013[3], le Premier président a précisé :

- d'une part, le champ d'investigation de cette enquête qui porterait plus particulièrement sur trois sujets (le bilan d'exécution des CPER à fin 2012 ; l'incidence de la situation économique sur leur financement par l'État ; l'analyse de leur rôle dans le développement des territoires ruraux) ;
- d'autre part, compte tenu des délais impartis pour la remise du rapport, que les régions ultramarines seraient exclues de l'enquête et qu'une analyse approfondie des CPER de quelques régions serait conduite, les CPER des autres régions étant examinés de façon moins détaillée.

[1] Cf. annexe n° 1
[2] Cf. annexe n° 2
[3] Cf. annexe n° 3

2 - La formation chargée du rapport

La formation inter-juridictions a été constituée par l'arrêté du Premier Président de la Cour des comptes en date du 17 avril 2013. Outre son président, elle était composée de représentants des 3ème, 4ème, 5ème et 7ème chambres de la Cour et de quatre chambres régionales des comptes : Île-de-France ; Auvergne, Rhône-Alpes ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Haute-Normandie, Basse-Normandie.

L'équipe chargée de l'enquête était composée à la fois de membres de la Cour et de chambres régionales des comptes, le rapporteur général étant issu de la Cour et le rapporteur général adjoint d'une chambre régionale des comptes. Elle a été constituée ainsi qu'il suit :

- M. Cyrille Schott, conseiller maître en service extraordinaire à la 7ème chambre, rapporteur général ; remplacé par M. Jean-Yves Perrot, conseiller maître, à compter du 7 février 2014 ;
- M. Alain Stéphan, président de section à la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, rapporteur général adjoint ;
- M. Stéphane Gaillard, auditeur à la 7ème chambre, rapporteur ;
- M. Emmanuel Martin, premier conseiller à la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie, rapporteur ;
- M. Pierre Cotton, premier conseiller à la chambre régionale des comptes de Auvergne, Rhône-Alpes, rapporteur ;
- M. Alexandre Valot, rapporteur à la 3ème chambre de la Cour des comptes, rapporteur ;
- Mme Nelly Nghiem Xuan, assistante de vérification à la 7ème chambre ;
- M. Michel-Pierre Prat, conseiller maître à la 4ème chambre, contre-rapporteur.

M. Patrice Ros, président de section de chambre régionale des comptes, M. Jean-Bernard Balcon et Mme Martine Théry, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, ont également contribué à cette enquête par des contrôles en régions.

3 - La contradiction

Le relevé d'observations provisoires (ROP) relatif aux contrats de projets État-régions pour les exercices 2007 à 2013 (ROP n° 69062) a été envoyé le 20 février 2014 :

- au délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ;
- au secrétaire général du ministère de l'Intérieur ;
- au secrétaire général du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement ;
- au secrétaire général des ministères économiques et financiers ;
- au président de l'Association des régions de France (ARF) ;
- aux préfets de région et présidents de conseil régional des régions suivantes : Aquitaine, Auvergne, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;

En outre, des extraits du ROP ont été envoyés par lettre en date du 20 février 2014 :

- au commissaire général à l'investissement ;
- au secrétariat général du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche ;
- au secrétariat général du ministère chargé de l'Écologie, du Développement durable et de l'énergie ;
- au secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales ;
- au secrétariat général du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt ;
- au secrétariat général du ministère de la Culture et de la Communication ;
- au directeur général de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'Énergie ;
- au directeur général de Réseau Ferré de France (RFF) ;
- aux directeurs généraux des Ports du Havre et de Rouen ;
- aux présidents des CESER d'Auvergne, de Haute-Normandie et d'Île-de-France.

Les réponses au relevé d'observations étaient demandées pour le 20 mars 2014.

Les destinataires du ROP ou de ses extraits y ont répondu [avant cette date à l'exception du secrétaire général du MEDDE, qui a répondu le 21 mars 2014, du secrétaire général adjoint des ministères chargés des affaires sociales (le 25 mars 2014), du président de la région Centre (le 26 mars 2014), du directeur général délégué de RFF (le 28 mars 2014), du secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (le 8 avril), du président du directoire du GPM du Havre (le 11 avril) et du préfet de la région Île-de-France (le 14 avril 2014)].

La plupart des réponses expriment leur accord avec les conclusions du rapport, certaines apportant parfois quelques précisions techniques ou rectifications de chiffres.

Après avoir indiqué par courriel en date du 2 avril, que le rapport n'appelait aucune observation de sa part, le délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, devenu entre-temps commissaire général à l'égalité des territoires (CGET), a finalement transmis à la Cour, le 4 juin, une réponse où il précise que *« les constats dressés par la Cour dans son rapport sont largement partagés par le CGET »*.

Les autres destinataires du ROP n'ont pas répondu.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibéré le 20 mai 2014 par la formation inter-juridictions présidée par M. Lebuy, conseiller maître et président de la formation inter-juridictions (FIJ), et composée de MM. Glimet et Prat, conseillers-maîtres, Geneteaud et Matagne, présidents de section de chambre régionale des comptes.

Le rapport a été examiné et approuvé le 15 juillet 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Le manque de cadrage stratégique

Conçus initialement pour assurer la déclinaison du plan de la Nation à l'échelon de la région, les contrats de projets État-Régions (CPER) ont perdu leur référence à une stratégie nationale préalablement définie. Les dispositions qui prévoient la fixation par la loi des orientations stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire national ont en effet été perdues de vue. Les contrats sont devenus, pour l'essentiel, un instrument de mise en œuvre d'objectifs européens, d'ailleurs imparfaitement pris en compte. Leur caractère national et leur importance pour le développement du territoire justifieraient pourtant que chaque génération nouvelle de CPER soit précédée d'un débat au Parlement définissant la stratégie à mettre en œuvre.

Les régions ont adopté des schémas régionaux de développement, à la mise en œuvre desquels les CPER n'ont d'ailleurs qu'imparfaitement contribué. Bien que leur négociation ait été très encadrée par les directives gouvernementales, les contrats ont présenté un réel intérêt pour les régions, à la fois en permettant le financement d'opérations importantes pour elles, en développant leur rôle de chef de file par rapport aux autres collectivités et en leur permettant de s'impliquer dans de nouveaux champs de compétence.

Une articulation avec les fonds européens en progrès relatif

Si des progrès ont été constatés dans l'articulation entre les CPER et les fonds européens (harmonisation des durées, complémentarité des financements, particulièrement dans les régions bien dotées en crédits européens), la réalisation est restée loin des intentions sur plusieurs points : les procédures, qui demeurent éloignées les unes des autres ; le suivi financier par l'outil *Présage*, qui s'avère inopérant pour la connaissance des fonds européens engagés dans les CPER ; les structures prévues d'évaluation, communes aux contrats et aux fonds, qui n'ont pas ou peu fonctionné.

La concurrence des programmes sectoriels nationaux s'est aggravée sous l'effet de la crise économique

Même si elle n'est pas nouvelle, la pratique de l'État consistant à engager en parallèle des CPER des programmes spécifiques sur des sujets recouvrant tout ou partie de leur contenu a été particulièrement forte au cours de la période 2007-2013 : programme sectoriels par exemple pour les transports, mais aussi plan de relance, plan campus et programme d'investissements d'avenir. Elle a fréquemment reposé sur la méthode de l'appel à projets, en vue de favoriser les initiatives les plus performantes.

Si elle s'explique en partie par la volonté du Gouvernement de contrer les effets de la crise financière et économique de 2008, la multiplication de ces programmes a cependant eu pour effet de relativiser l'importance financière des CPER et parfois de fragiliser la priorité censée être accordée à leur financement. En tendant à favoriser la mise en compétition des territoires, elle a pu en outre être ressentie aussi comme contradictoire avec la volonté exprimée de faire des contrats un outil de rééquilibrage entre régions. La pérennisation des programmes d'investissements d'avenir fait que la question de l'articulation entre les projets qu'il finance et ceux qui sont inscrits aux CPER continuera de se poser pour la génération à venir des CPER.

Des financements en recul, ciblés sur l'objectif d'attractivité et de compétitivité

Si la portée juridique des engagements figurant dans les CPER reste limitée, l'enveloppe des crédits qui y sont inscrits représente en revanche toujours une part significative des dépenses d'investissements civils de l'État (plus de la moitié) et des investissements des régions (plus du quart). Cependant, après une forte montée en puissance jusqu'à la 4ème génération (2000-2006), la génération 2007-2013 a été marquée par un coup d'arrêt qui s'explique pour l'essentiel par l'absence de volet routier. Du fait de l'importance des projets concernant les transports et l'enseignement supérieur et la recherche, les crédits ont été majoritairement affectés à l'objectif d'attractivité et de compétitivité, au détriment d'une péréquation entre les régions.

L'analyse sectorielle reflète des insuffisances dans la fixation des priorités et dans la préparation des projets

Comme dans les générations précédentes de CPER et bien que les investissements routiers en aient été exclus pour la première fois, le

secteur des transports reste le plus important, avec une prédominance des investissements ferroviaires. Si le taux d'engagement des crédits est meilleur dans ce secteur (83,6 % pour l'État au 25 mai 2014) que dans les autres, la programmation initiale et le suivi des dossiers n'ont pas toujours été à la hauteur des enjeux, des projets insuffisamment préparés ayant été trop souvent inscrits.

En outre, la plupart des modes de transports contractualisés ont subi la concurrence de plans alternatifs, parfois dotés d'enveloppes financières plus importantes au sein de la région que celles inscrites au contrat, ce qui en a modifié substantiellement l'économie. En outre, ni l'État, ni ses opérateurs n'avaient défini une stratégie nationale lors de la conclusion des CPER, ce qui a pu conduire à financer des infrastructures d'intérêt interrégional sur le territoire d'une région sans prolonger l'effort sur le territoire de la région voisine.

Le volet relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche -le deuxième par le volume des crédits qui lui sont affectés dans les CPER 2007-2013- représente une part importante des crédits d'intervention du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Toutefois, le suivi financier et budgétaire du ministère ne permet pas d'apprécier l'avancement physique des opérations, ce qui a engendré parfois des blocages et rendu difficile l'adoption des mesures correctrices en temps utile. La nature des opérations à financer par les CPER doit être mieux précisée et les parties doivent s'assurer qu'elles correspondent effectivement aux priorités énoncées. Le bilan souffre aussi du défaut de maturité de nombreuses opérations inscrites. La phase de préparation et de sélection des projets doit donc être améliorée et un processus plus rigoureux de remplacement des projets insuffisamment avancés instauré.

Les autres secteurs font l'objet d'appréciations diverses. Pour plusieurs d'entre eux, tels l'écologie, l'agriculture, l'emploi ou la formation professionnelle, une partie des actions et des financements inscrits relève d'un effet d'affichage : beaucoup d'opérations auraient été de toute façon engagées en l'absence d'un CPER.

Le saupoudrage des crédits et l'inscription de petites opérations d'un montant financier peu élevé, déjà relevés lors des générations précédentes, ont été de nouveau constatés.

Dans une période de raréfaction des ressources publiques, une définition mieux affirmée des priorités est absolument nécessaire, afin que désormais chaque contrat se concentre, dans le cadre d'une

stratégie nationale prédéfinie, sur les priorités réelles de la région et non sur une liste de projets sans effet structurant.

Les volets territoriaux présentent un contenu d'une grande diversité, ce qui ne permet pas d'en dégager de véritable ligne directrice. En tout état de cause, ils ne seront utiles au développement des territoires que s'ils sont concentrés sur quelques thématiques bien identifiées et en évitant le saupoudrage des crédits.

Les contrats de projets inter-régionaux connaissent des difficultés de mise en œuvre et de suivi qui justifieraient une meilleure coordination. De plus, notamment pour les conventions de massifs, un certain émiettement des crédits est, là aussi, à relever.

Malgré toutes ces limites, les autorités régionales voient dans les CPER un dispositif indispensable, dont le principal mérite demeure, à leurs yeux, à travers la mobilisation des acteurs, l'élaboration d'une stratégie partenariale et pluriannuelle, en lien avec les fonds européens. Ces contrats illustrent, dans la vision décentralisée de la République unitaire, l'association entre l'État et les régions pour le développement du territoire. Ils autorisent et sécurisent le financement de projets majeurs qui, en leur absence, peineraient à émerger et constituent aussi un facteur d'entraînement pour l'économie régionale.

Un pilotage et une évaluation éloignés des ambitions

Le cadre normatif fixé en 2007 ambitionnait de rationaliser les outils et les instances de pilotage des contrats. Dans les faits, le pilotage s'est souvent avéré informel et parcellaire.

Le système d'information *Présage*, censé constituer la clef de voûte de la gouvernance et l'outil de suivi partagé de l'exécution des contrats, s'est révélé très insuffisant pour des raisons qui tiennent à la fois à sa conception et à son manque d'appropriation par les acteurs, en particulier régionaux. Opérationnel pour le suivi des crédits européens, il ne donne qu'une image incomplète de ceux relevant de l'État et une vision très déformée de ceux des régions. La majorité de celles-ci, dotées de leurs propres logiciels, ne l'utilisent d'ailleurs pas.

Le taux d'exécution des contrats reste éloigné de l'objectif. Selon les données fournies par Présage, avec les limites qui s'y attachent, le taux d'engagement constaté au 25 mai 2014 serait de 64,4 % pour les

CPER (hors outre-mer et contrats interrégionaux), soit 17 Md€ sur 26,4 Md€. Les paiements effectifs à la même date atteindraient 60,5 % des opérations engagées (10,3 Md€ sur un total de 17 Md€).

Destiné à se substituer à *Présage*, un nouveau logiciel, dénommé « Synergie », devrait être mis en place. La Cour, sans remettre en cause l'opportunité de ce projet, souligne le coût très élevé annoncé pour le mettre en œuvre, ainsi que les nombreuses incertitudes qui entourent sa réalisation.

Si la transposition aux CPER du mécanisme du « dégagement d'office », applicable aux fonds européens, paraît difficile, en revanche, l'évaluation et la révision à mi-parcours, pourtant prévues à l'origine mais restées jusqu'ici techniques et limitées, doivent être améliorées.

Au total, la vocation des CPER doit être aujourd'hui repensée, afin de les rendre plus clairs, plus sélectifs dans leurs objectifs et de mieux les articuler avec les autres instruments de politiques publiques, en particulier avec les plans sectoriels et les programmes d'investissements d'avenir fondés sur la logique des appels à projets. Le nouveau contexte institutionnel en préparation, avec la réduction du nombre des régions et le renforcement de leurs compétences en matière économique, peut constituer à cet égard une opportunité pour la préparation de la future génération des contrats État-régions.

Le décalage que la réforme territoriale annoncée va entraîner par rapport au calendrier initialement prévu doit être mis à profit pour repenser la vocation même des CPER et la clarifier, afin de donner à cet instrument de conduite des politiques publiques une efficacité accrue, qui réponde à l'attachement dont tous les partenaires ont témoigné lors de l'enquête.

Liste récapitulative des recommandations

Pour la définition de la stratégie :

1. pour l'État : organiser un débat au Parlement afin de fixer les orientations stratégiques de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire dans lesquelles les CPER devraient s'inscrire ;

Pour l'exécution et le suivi des contrats :

2. pour l'État : veiller à l'articulation des programmes nationaux sectoriels à vocation territoriale avec les CPER ;

Pour la préparation des contrats :

3. pour l'État et les régions : être plus sélectif dans le choix des opérations inscrites dans les CPER :

- subordonner l'inscription de toute opération à la définition d'un échéancier de réalisation physique et financière, adossé à une étude préalable ;
- concentrer les volets territoriaux et les contrats interrégionaux sur un nombre limité de thématiques structurantes ;

Pour l'exécution et le suivi des contrats :

4. pour l'État et les régions :
   - 4.1 améliorer la fiabilité et la cohérence des indicateurs financiers et physiques nécessaires au suivi commun des contrats ;
   - 4.2 lever les incertitudes liées à la mise au point du nouvel outil informatique (Synergie) pour le suivi commun des fonds européens et des CPER : calendrier de déploiement, financement, engagement des partenaires à l'utiliser.

Pour la révision des contrats :

5. pour l'État : prendre en considération, lors de la révision à mi-parcours, les résultats de l'évaluation.

Introduction

Les contrôles précédents de la Cour et les rapports récents

La Cour a effectué plusieurs contrôles des contrats de plan État-Régions.

Pour la période 1994-1998, des contrôles distincts par ministère (équipement) ou politique publique (formation professionnelle) ont été réalisés, ainsi qu'une insertion dans le rapport public de 1998, où étaient soulignés de « graves dysfonctionnements qui avaient affecté la préparation et le suivi des contrats de plan 1994-1998 ».

Un nouveau contrôle des CPER intitulé « le rôle de l'État dans l'élaboration et le suivi des contrats de plan État-Régions (CPER), exercices 2000 à 2004 » a été mené pour la génération 2000-2006. Le référé du 16 février 2006[4] relatif à ce dernier contrôle dresse à son tour un constat sévère. Il précise que les ambiguïtés sur la nature et la portée des contrats de plan n'ont pas été levées entre 1998 et 2004, qu'aucune orientation stratégique d'ensemble, ou par grands secteurs, n'a été fixée par l'État avant le lancement de la concertation dans les régions, que le champ couvert par la contractualisation est mal adapté à la nouvelle situation créée par la décentralisation, que la participation financière de l'État dans les contrats de plan État-Régions ne peut avoir qu'un impact limité sur la correction des inégalités entre les régions, que l'exécution des contrats de plan ne semble pas constituer une priorité gouvernementale, et que le suivi et l'évaluation n'ont guère progressé depuis 1998.

[4] Cour des comptes, *Référé* du 16 février 2006 au Premier ministre, au ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et au ministre délégué au budget et à la réforme de l'État. Cf. annexe n° 4, disponible sur www.comptes.fr.

Pour sa part, la DATAR[5] a conduit dès 2007, avec l'aide d'un cabinet extérieur[6], une évaluation de la génération 2000-2006 qui conforte l'analyse de la Cour en soulignant les progrès à accomplir pour accroître l'efficacité des CPER.

Concernant la génération 2007-2013 des CPER, la DATAR, dès la conclusion des contrats, avait programmé leur évaluation à mi-parcours, soit en 2010, afin de les réorienter si nécessaire, et de pouvoir mieux préparer la génération à venir. Cette évaluation à mi-parcours a pris deux dimensions :

- des évaluations du CPER ou de Programmes Opérationnels (PO) de fonds européens par région ou inter-régions. Elles concernaient 21 régions métropolitaines et ultramarines et deux massifs (central et alpin). Elles concluaient notamment à une double nécessité : renforcer le pilotage et la gouvernance ; mettre un terme à une logique de gestion « en silo » des fonds européens, pour mieux les articuler par thématique aux CPER ;
- des évaluations thématiques au niveau national, afin de disposer d'une analyse globale des CPER, de leurs écueils, marges de progrès et apports pour des politiques publiques spécifiques. Rendues publiques le 12 mai 2011, elles reconnaissaient que les CPER sont les seuls outils où les acteurs pertinents des politiques publiques concernées se rencontrent, mais que leur gouvernance devait être singulièrement améliorée. Ainsi, le rapport sur le volet enseignement supérieur et recherche relevait que, malgré des opérations très hétérogènes et des informations disponibles parcellaires, dispersées, parfois peu fiables, et surtout discordantes entre le SGAR et les autorités régionales, un taux d'engagement supérieur à la moyenne a été constaté (45,5 % fin 2009). Ce rapport préconisait de mieux prioriser les actions dans un contexte budgétaire contraint et de mieux les articuler avec les stratégies nationales, sans attendre la prochaine génération. L'évaluation nationale du volet ferroviaire et des transports en

[5] Alors dénommée DIACT (Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires).
[6] Ernst & Young Service Public, *Étude portant sur l'évaluation des contrats de plan État-Régions (CPER) 2000-2006* – Tome 1, *Rapport synthétique*, 98 pages ; Tome 2, *Analyse détaillée des rapports d'évaluation par thématique*, 199 pages.

communs en site propre (TCSP) se terminait sur des conclusions et recommandations similaires.

Enfin, plusieurs rapports récemment publiés concernent directement les contrats de projets État-Régions, ou plus globalement l'aménagement et l'égalité entre les territoires. Ils ont apporté chacun un éclairage différent, mais souvent complémentaire selon leurs auteurs. On peut ainsi citer :

- le rapport « Vers l'égalité des territoires – Dynamiques, mesures, politiques », dirigé par M. Eloi Laurent[7] et remis à la ministre du logement et de l'égalité des territoires le 22 février 2013 ;
- le rapport de la commission pour la création du Commissariat général à l'Égalité des territoires de février 2013[8], proposant des *scénarii* à la ministre du logement et de l'égalité des territoires pour mettre en œuvre l'objectif d'égalité des territoires ;
- le rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable[9], de décembre 2010, « Quel avenir pour les CPER après 2013 ? Mission de préfiguration d'une prochaine génération de contrats État-Régions », qui écarte l'idée d'un abandon des CPER comme outil de contractualisation entre l'État et les régions, mais propose d'en faire un cadre stratégique réellement concerté et non plus imposé, ayant donc une approche résolument territoriale tout en étant axée sur la performance, et globalisant l'ensemble des projets à vocation territoriale (tant issus de fonds européens que nationaux ou infranationaux), et cela dans une programmation budgétaire plus fluide ;
- le rapport d'information du sénateur Georges Labazée[10], d'octobre 2012, fournit un éclairage axé sur les problématiques

[7] Éloi Laurent : économiste senior et conseiller scientifique à l'OFCE, professeur à Stanford University et l'IEP de Paris ; « Vers l'égalité des territoires – Dynamiques, mesures, politiques », février 2013, 534 pages.

[8] Commission pour la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires, présidée par Thierry Wahl, rapport, 7 février 2013, 52 pages plus annexes.

[9] Conseil général de l'environnement et du développement durable, Philippe Bellec - Éric Sesboüe, « Quel avenir pour les CPER après 2013 ? Mission de préfiguration d'une prochaine génération de contrats État-Régions », décembre 2010, 65 pages.

[10] Sénat, rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur « *Les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales* », par M. Georges Labazée, 9 octobre 2012, 63 pages.

> des collectivités territoriales, puisqu'il reconnaît aux CPER leur caractère structurant pour la démocratie territoriale bien que leur effet sur la péréquation ne soit pas identifiable et que leur modèle s'essouffle, ce qui, selon lui, rend nécessaire une réforme tendant à clarifier les objectifs et améliorer la qualité des études, resserrer les objectifs, garantir les engagements et donc renforcer l'efficacité des partenariats.

Afin de répondre à la demande exprimée par la commission des finances de la Haute assemblée, la formation inter-juridictions a conduit son enquête dans sept régions de métropole (Aquitaine, Auvergne, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Picardie) entre avril 2013 et février 2014.

Elle a rencontré de nombreuses personnalités, élus et fonctionnaires, tant dans les services centraux et déconcentrés de l'État qu'au sein des conseils régionaux[11].

Il ressort de cette enquête, menée avant l'annonce de la réforme territoriale désormais envisagée, que le bilan de l'exécution des CPER 2007-2013 se caractérise par trois constats :

- malgré les critiques déjà exprimées par la Cour sur ce point, le cadrage stratégique des contrats reste insuffisant (chapitre I) ;
- leur exécution a souffert d'un manque de cohérence, aggravé par la concurrence croissante des autres instruments de politique publique mis en place au cours de la période par les pouvoirs publics pour répondre à la crise économique, en particulier les programmes d'investissements d'avenir (chapitre II) ;
- enfin, leur pilotage reste mal maîtrisé, tant en ce qui concerne la qualité des outils de suivi mis en place que leur degré d'appropriation par les services concernés (chapitre III).

[11] La liste des personnalités rencontrées figure en annexe n° 8.

Chapitre I

Un cadrage stratégique insuffisant

La notion de contrat de plan apparaît pour la première fois dans la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. L'article 11 dispose que « l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires ».

Dès l'origine, le cadrage des contrats entre l'État et les régions illustre le caractère asymétrique de la situation des deux parties à ces contrats, dont l'une est à la fois l'initiatrice et la signataire.

La préparation de la cinquième génération de CPER, qui couvre la période 2007-2013, confirme l'ambiguïté de cette relation dans laquelle c'est l'État qui définit le cadre dans lequel s'inscrivent les CPER, sans que le Parlement y soit associé.

I - Les limites du cadrage national

Lancés au niveau interministériel, les CPER 2007-2013 n'ont pas fait l'objet d'un débat national de nature à en assurer la cohérence. Les documents de planification propres à chaque région n'ont eu qu'un rôle limité dans l'élaboration des contrats, qui ont toutefois permis de renforcer le rôle de coordination des régions en matière économique. Leur portée juridique est affaiblie par des clauses qui subordonnent l'engagement des crédits contractualisés aux décisions ultérieures des cocontractants

A - L'absence d'une stratégie nationale soumise à un débat au Parlement

L'engagement des CPER 2007-2013 a été effectué à la suite de la réunion du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIACT) du 6 mars 2006 et s'est traduit par une circulaire du Premier ministre du même jour[12] qui a fixé les priorités nationales qui seraient retenues pour ces contrats :

- la compétitivité et l'attractivité du territoire ;
- la dimension environnementale du développement durable ;
- la cohésion sociale et territoriale.

Ces trois objectifs ont été déclinés en quinze thématiques qui, par une circulaire du 23 mars 2006 du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) aux préfets ont été mises en cohérence avec les programmes de la LOLF.

En application de cette circulaire, c'est aux préfets de région qu'a été confiée la tâche d'établir, au cours du deuxième trimestre 2006, un diagnostic territorial, une liste de grands projets possibles et les orientations envisagées pour le volet territorial. Ces documents se sont traduits par un mandat que le Premier ministre a confié aux préfets en juillet 2006 pour entrer dans la phase de négociation.

Les objectifs des CPER 2007-2013 ont donc été définis unilatéralement par le Gouvernement, sans qu'ils aient fait l'objet d'un débat préalable devant le Parlement sur les orientations stratégiques dans lesquelles ces contrats devaient s'inscrire[13].

[12] La circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006 est reproduite en annexe n° 4.

[13] En outre, ont ainsi été méconnues les dispositions III de l'article 2 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999, toujours en vigueur, qui dispose qu' : *« Au plus tard deux ans avant l'échéance des contrats de plan États-régions, le Gouvernement soumettra au Parlement un projet de loi relatif aux orientations stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire national et définissant les principes de territorialisation des politiques publiques qui y concourent ».*

Ainsi, l'absence de cohérence nationale, déjà relevée par la Cour des comptes pour les CPER de la génération précédente, n'a pas été corrigée lors de l'élaboration des contrats de projets 2007-2013. Au contraire, en substituant, pour cette génération, à l'appellation « contrat de plan », celle de « contrat de projet », le gouvernement semble avoir pris acte, avec 15 ans de retard, de l'absence de plan national, et privilégié une approche fondée sur les initiatives locales ou des « projets d'envergure nationale ».

Beaucoup de régions ont estimé s'être vu imposer des objectifs déterminés à l'avance, très encadrés par les mandats des préfets, et ont regretté que la négociation n'ait pu porter que sur quelques opérations. Plusieurs d'entre elles ont également estimé que le caractère particulièrement serré du calendrier, au cours du second semestre 2006, avait aussi nui au choix des opérations et à une association large des acteurs locaux.

Toutefois, à l'issue des négociations, beaucoup de régions ont obtenu que l'État augmente ses engagements, et ont, en définitive, considéré ces négociations comme fructueuses. En revanche, si les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR)[14]ont été consultés, cette consultation a généralement été jugée trop tardive pour avoir un effet sur la négociation[15].

[14] Devenus Conseils économiques, sociaux et environnementaux depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.
[15] Ainsi, le CESR d'Île-de-France, dans ses séances de février 2007, un mois avant la signature, s'est plaint d'une communication des documents trop tardive. En Auvergne, le CESR s'est prononcé cinq jours avant la signature du contrat.

B - Un rôle de chef de file de la région progressivement affirmé

1 - Un rôle limité pour les documents de planification régionale

Le souci de planification régionale est réapparu en 1995[16], avec le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), intégré depuis 1999[17] au code général des collectivités territoriales (CGCT), dont l'article L. 4251-1 dispose que : *« Le plan de la région est constitué par le schéma régional de développement du territoire. »*

Le SRADT fixe les orientations mises en œuvre par la région, soit directement, soit par voie contractuelle avec l'État, les autres collectivités territoriales ou d'autres organismes de droit public ou privé. Ce document définit notamment les objectifs de localisation des grands équipements et veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'État et des autres collectivités. Il intègre le schéma régional des transports. En théorie, le CPER contribue à la mise en œuvre des orientations retenues par le SRADT[18].

Les années 2000 ont vu les régions se lancer dans l'élaboration des SRADT. Pour certaines régions, ce schéma a été adopté trop tard pour être pris en compte pour l'élaboration des CPER de la cinquième génération[19]. En revanche, dans d'autres régions, son élaboration a coïncidé avec celle des CPER. Ainsi, les régions Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine et Haute-Normandie ont adopté leur SRADT en 2006, période d'élaboration et de négociation du CPER, permettant ainsi d'articuler les

[16] Article 15 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiant l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

[17] Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

[18] Article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, dans sa rédaction issue notamment de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 et n° 99-533 du 25 juin 1999.

[19] Il en est ainsi des régions Picardie et Auvergne, dont les schémas ont été adoptés en novembre 2009, et de la région Centre, dont le schéma a été adopté en décembre 2011.

deux exercices de planification régionale et de programmation des crédits.

L'Île-de-France disposait depuis longtemps d'un schéma régional, le schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF)[20], adopté en 1994. La préparation du CPER 2007-2013 a coïncidé avec la première phase de révision du SDRIF[21]. Les choix stratégiques et les objectifs du SDRIF ont été intégrés dans plusieurs des grands projets du CPER, notamment en matière de transport, de territoires d'intérêt métropolitain, de développement des territoires ruraux, de politique de maintien de l'agriculture périurbaine, et de préservation des milieux et de la biodiversité.

Les SRADT, s'ils ont effectivement inspiré dans certaines régions les négociations entre l'État et la région, n'ont cependant pas eu partout la même importance. En effet, pour la génération 2007-2013, les CPER sont, de fait, devenus pour l'essentiel un instrument de mise en œuvre d'objectifs européens. Parallèlement, les régions ont progressivement développé des schémas régionaux de développement, à la mise en œuvre desquels les CPER ont partiellement contribué ou élaboré des documents ayant, quelle que soit leur appellation, la même vocation.

D'autres régions ont adopté, sous d'autres formes, des documents à caractère stratégique. Ainsi, le Nord-Pas-de-Calais a élaboré un document d'orientations régionales (DOR) définissant ses grandes orientations pour la période 2007-2013, alors que la région Centre adoptait, en juin 2006, un rapport intitulé *« les priorités régionales pour une stratégie d'aménagement et de développement durable du territoire »* fixant les orientations pour la négociation du CPER et des fonds structurels européens pour la période.

Ces exercices de programmation régionale, divers dans leur calendrier et leur nature, ne peuvent toutefois pallier l'absence d'objectifs nationaux. Les CPER ont été élaborés sans que soit adoptée préalablement une stratégie nationale clairement définie. En raison de

[20] Le SDRIF est également un document d'urbanisme.

[21] La procédure de révision du SDRIF, lancée par une délibération du conseil régional du 25 juin 2004, a été ouverte par le décret n° 2005-1082 du 31 août 2005. Le 2 novembre 2010, le Conseil d'État a émis un avis défavorable à la première version du SDRIF, qui ne prenait pas suffisamment en compte la loi « Grand Paris » du 3 juin 2010. La nouvelle version, validée par le conseil régional le 25 octobre 2012, a été soumise à enquête publique fin mars 2013. Elle a été approuvée par décret en Conseil d'État le 27 décembre 2013.

leur importance pour le développement des territoires et la compétitivité du pays, et eu égard aux dispositions législatives toujours en vigueur, leur préparation justifierait un débat au Parlement.

2 - Le renforcement de la coordination des collectivités territoriales par les régions

Les régions ont joué un rôle important de coordination des demandes des autres collectivités, mises à contribution à partir de la troisième génération de CPER (1994-1999). Depuis 1999[22], la loi prévoit en effet que les collectivités territoriales appelées à cofinancer les actions ou les programmes inclus dans les contrats entre l'État et la région sont associées aux procédures de négociation, de programmation et de suivi des contrats. Pour la négociation du CPER 2007-2013, la région Île-de-France fait ainsi état d'une vaste concertation avec les huit départements franciliens, avant comme après le cadrage financier résultant du mandat donné par le Premier ministre au préfet de région.

Le rôle de coordination de la région a été renforcé après 1999, avec l'introduction, à partir des CPER de la quatrième génération (2000-2006), d'un volet territorial, qui avait été proposé par le rapport Chérèque de 1998. Ce volet territorial est le plus souvent négocié par la région, dans une relation quasiment bilatérale avec la collectivité territoriale concernée, notamment lors de la conclusion de contrats particuliers région-département, qui peuvent intervenir après la conclusion du CPER, mais qui sont articulés avec lui. À de nombreux égards, il semble que les CPER aient ainsi servi de « laboratoire » à la compétence de coordination de la région en matière économique.

Lors de la négociation des contrats de projets de la cinquième génération (2007-2013), le rôle de la région venait d'être renforcé en matière de coordination de l'action économique des collectivités locales. En effet, depuis 2005[23], elle est expressément chargée de la coordination des actions de développement économique sur son territoire réalisées par les collectivités et leurs groupements.

[22] Article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 99-53 du 25 juin 1999.

[23] I de l'article 1er de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifiant l'article L. 1511-1 du CGCT.

3 - L'investissement par les régions de nouveaux champs de compétence à travers les CPER

Le CPER, qui permet de financer à plusieurs les même opérations, est en partie la conséquence d'une répartition des compétences parfois confuse et de la clause de compétence générale dont bénéficie jusqu'ici la région[24]. Ainsi que l'a souligné au cours des entretiens avec les rapporteurs de la Cour le président de l'ARF, en l'état actuel de la répartition des compétences, le CPER s'avère un outil indispensable.

Beaucoup de régions estiment cependant que l'État a utilisé les CPER pour leur faire financer des équipements qui relevaient de sa compétence. Comme certains investissements ne pouvaient être engagés sans la contribution des régions et que celles-ci souhaitaient les voir réaliser, l'État aurait fait pression pour les leur faire financer pour moitié. C'est particulièrement le cas pour l'investissement universitaire, qui a fait partie des opérations retenues dans les CPER dès la deuxième génération (1989-1993).

Grâce aux CPER, les régions ont, de fait, investi de nouveaux domaines de compétence qui leur ont permis d'en expérimenter concrètement la réalité, avant d'envisager d'en obtenir légalement la compétence.

Les CPER de la cinquième génération (2007-2013) ont été négociés dans un contexte où les régions venaient d'acquérir de nouvelles compétences[25] : coordination dans le domaine du développement économique, schéma régional des infrastructures de transport, aides économiques individuelles aux entreprises auparavant gérées par l'État, ainsi que crédits de formation professionnelle et fonds européens dont la gestion pouvait leur être confiée à titre expérimental.

C - Une portée juridique limitée

L'article 12 de la loi du 29 juillet 1982, toujours en vigueur, dispose que les CPER *« sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles »*.

[24] Article L. 4221-1 du CGCT.
[25] Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les CPER suivent donc, en principe, le régime des contrats administratifs, avec toutes les conséquences que cela emporte devant le juge de l'excès de pouvoir et le juge du contrat :

- la méconnaissance des stipulations d'un CPER ne peut être utilement invoquée comme moyen de légalité à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir formé contre une décision administrative (Conseil d'État, Assemblée, 8 janvier 1988, ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, n° 74361) ;
- en revanche, la méconnaissance des stipulations d'un CPER peut engager la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son co-contractant (même décision) : ainsi, la responsabilité de l'État peut être recherchée au titre de la rupture unilatérale des obligations nées des contrats particuliers, du fait de sa décision de ne plus cofinancer un projet (Conseil d'État, 7 mars 2008, ministre de l'écologie et du développement durable, n° 290259).

Toutefois, la portée juridique réelle est limitée par les termes mêmes dans lesquels sont rédigés la plupart des CPER.

S'agissant de ceux de la quatrième génération (2000-2006), la Cour avait constaté que *« les ambiguïtés sur la nature et la portée des contrats de plan n'ont pas été levées »*[26]. Elle avait relevé qu' *« aucune distinction n'était généralement opérée entre les projets susceptibles d'être réalisés et les autres, dont la liste s'étendait parfois démesurément* (…) *En outre, aucun calendrier d'exécution ayant valeur contractuelle n'y figure (…). Les contrats de plan continuent donc d'apparaître comme des outils de programmation très partiels et imprécis. »* Pour sa part, la DATAR y voyait de simples contrats d'objectifs.

Pour les CPER de la cinquième génération (2007-2013), la valeur juridique a peu évolué dans la mesure où la plupart des contrats précisent les limites de l'engagement des parties. Ainsi, plusieurs CPER sont assortis d'une clause type[27] qui précise : *« Les engagements financiers de la Région et de l'État (…) sont subordonnés à l'ouverture des moyens financiers suffisants, dans le budget de la région pour le Conseil régional, dans les lois de finances pour l'État ».* D'autres contrats autorisent la résiliation à l'initiative de l'État ou de la région, à la seule

[26] Référé du 16 février 2006 (Cf. annexe n° 4).

[27] CPER Île-de-France (page 56) ; CPER Aquitaine (page 70) ; CPER Haute-Normandie (page 124) ; CPER Centre (page 48).

condition que la demande soit motivée[28]. D'autres, enfin, prévoient les modalités de retrait des opérations lorsqu'elles n'ont pas atteint un niveau d'engagement suffisant[29].

Ainsi, il suffit à une partie de ne pas inscrire les crédits correspondants pour s'affranchir du respect des engagements du contrat, sans encourir de sanction.

Même s'il n'est guère réaliste de conférer aux CPER une portée juridique impérative, leur valeur d'engagement pourrait utilement être renforcée en n'y inscrivant que des opérations dont les plans de financements sont arrêtés.

II - La prise en compte imparfaite des objectifs européens

Le calendrier et les objectifs des CPER ont été harmonisés avec ceux des fonds européens, de même que les outils de gestion. Leur articulation avec ces fonds a toutefois été assez faible pour les transports et les universités, et s'est faite au cas par cas, selon les projets et les régions. L'objectif de compétitivité et d'attractivité a été largement privilégié au détriment des autres objectifs tels que l'environnement ou la cohésion sociale.

A - Un calendrier et des objectifs harmonisés entre CPER et fonds européens

Dès la troisième génération (1994-1999), les CPER ont été alignés sur le calendrier d'élaboration des fonds européens. En effet, les fonds structurels, tant le fonds européen de développement économique régional (FEDER) que le fonds social européen (FSE), financent des projets dans des domaines recoupant souvent ceux couverts par les CPER. Les contrats de projets 2007-2013 ont aussi été établis pour la même période que les programmes européens.

[28] CPER Auvergne (page 42) ; CPER Haute-Normandie (page 124) ; CPER Centre (page 48).
[29] CPER Picardie (page 75).

Les fonds européens s'inscrivent dans la stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est de faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».[30] Les 15 et 16 juin 2001, à Göteborg, le Conseil européen a élargi les objectifs de la stratégie de Lisbonne à l'environnement et au développement durable.

Le cadre de référence stratégique national (CRSN), approuvé par la Commission européenne le 7 juin 2007, a fixé pour la période 2007-2013 les grandes priorités pour l'utilisation des fonds structurels européens en France. Il est le fruit d'une concertation entre les services de l'État, les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques.

Les mêmes objectifs ont été assignés aux CPER de la cinquième génération (2007-2013). Ainsi, le communiqué de presse du CIACT du 6 mars 2006 précisait que : « le contenu des contrats sera resserré sur trois axes qui répondent aux objectifs de l'union européenne définis à Lisbonne et Göteborg » et leur durée « sera de sept ans, en cohérence avec les futurs programmes européens ». Dans la circulaire du 6 mars 2006 adressée aux préfets de région, le Premier ministre rappelait « la nécessité d'une meilleure articulation entre les stratégies nationales et européennes ».

B - Une volonté affichée de coordonner la gestion

Dans sa réponse du 30 juin 2006 au référé du 16 février 2006, le Premier ministre affichait sa volonté d'harmoniser les outils de gestion des CPER et des fonds européens[31]. Il précisait en effet que : « Le logiciel *Présage* jusqu'alors employé pour le suivi des fonds européens sera utilisé pour assurer le suivi précis de l'exécution des futurs contrats de projets. Par ailleurs, le Gouvernement réfléchit également à la mise en

[30] Elle est détaillée dans les conclusions de la présidence : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.html

[31] On trouvera en annexe n° 9 un rappel du cadre actuel de la gestion des fonds européens.

place d'un dispositif dit de "dégagement d'office" pour les contrats de projets 2007-2013 qui pourrait prendre une double forme :

- concernant l'engagement des crédits : les opérations inscrites à un contrat de projet qui n'auraient pas reçu de commencement d'exécution plus de 18 mois après la date de lancement inscrite au contrat seraient retirées ; ce commencement d'exécution serait mesuré par l'engagement d'au moins 10 % des crédits prévus à cette opération ;
- concernant le paiement des crédits : en s'inspirant du système « n+2 » mis en place par la Commission européenne pour la gestion des fonds structurels, les crédits programmés au cours de l'année n et qui n'ont pas fait l'objet d'un justificatif de paiement à la fin de l'année n+2 seraient récupérés par l'État.

La mise en place annoncée dès 2006 de tels dispositifs incitera toutes les parties à inscrire au contrat une programmation et des dates de lancement d'opérations réalistes. Ce sera un gage de solidité des engagements pris ».

Cette volonté s'est traduite dans la circulaire du 24 novembre 2006 fixant les principes de gestion et de suivi des contrats, qui confirmait que ce suivi serait réalisé sur l'application *Présage*. La circulaire du 25 avril 2007 relative à la « mise en œuvre des contrats de projet 2007-2013 », précise que les dispositifs de suivi et de gestion, doivent accorder « une attention particulière…à l'enregistrement des indicateurs de suivi en lien avec la mise en œuvre des programmes européens ».

Enfin, la circulaire du 4 mai 2007 relative à « l'harmonisation des méthodes d'évaluation entre les programmes européens et les contrats de projet » prévoyait que seraient créés :

- au plan national, « une instance nationale d'évaluation commune aux programmes opérationnels (PO)[32] et aux CPER » ;
- au plan régional, « un comité régional de l'évaluation, compétent pour les CPER et les PO » ;
- et, au sein du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), « un responsable de l'unité d'évaluation compétente pour les PO et les CPER ».

[32] PO : programmes opérationnels (européens).

Elle recommandait « un plan unique d'évaluation commun aux PO et aux CPER » et un « tableau de bord de pilotage du PO et du CPER ».

Ces directives ne prévoyaient toutefois pas de coordination avec les programmes européens Leader pour le soutien à des espaces ruraux et les projets urbains intégrés.

C - Une mise en œuvre imparfaite

Les projets inscrits dans les CPER ont eu recours aux crédits européens, particulièrement dans les régions où ces crédits étaient élevés. Dans une période de forte contrainte budgétaire pour l'État, l'appel aux financements européens est évidemment apparu comme une opportunité.

Les financements prévus dans les contrats de projets ont facilité la recherche des contreparties nationales aux crédits européens, selon la règle de l'égalité entre les crédits nationaux et ceux en provenance de l'Europe.

L'intervention de ces fonds a toutefois été variable selon les secteurs, demeurant faible pour les transports ou les universités ; elle s'est faite généralement au cas par cas, selon les projets et les régions.

Dans une région comme le Nord-Pas-de-Calais, où le montant total des fonds européens disponibles (1,1 Md€) est supérieur à ceux engagés par l'État dans le CPER (0,8 Md€), le financement des projets est examiné tant au regard des crédits européens que des financements nationaux possibles, et l'intervention des uns ou des autres est décidée dans le cadre d'une vision commune au CPER et aux fonds européens, grâce à des structures spécifiques comme les groupes de programmation et de suivi (GPS) et le comité technique financier. De même, une articulation forte entre les fonds européens et le contrat de projets existe en Auvergne ou en Picardie, où a été mis en place un comité de programmation inter-programmes, commun aux deux.

Dans d'autres régions, où l'intervention des fonds européens est plus modeste, la liaison entre ceux-ci et le CPER est moins étroite. Ainsi, en Île-de-France, le préfet de région indique que « l'adossement des CPER et des fonds européens est moins important financièrement et stratégiquement que dans les autres régions, du fait du poids très limité des dotations communautaires (716 M€, dont seulement 189 M€ hors FSE) en comparaison du montant des engagements CPER (5,46 Md€). »

De même, dans une région comme l'Aquitaine, la gestion des deux dispositifs reste bien distincte. Pour les outils de gestion, l'harmonisation entre fonds européens et CPER est restée très relative. Le logiciel *Présage* (cf. infra) n'a pas été utilisé de façon aussi optimale pour les CPER que pour les fonds européens. De même, les instances de gestion et de suivi prévues par les circulaires de 2006 et 2007 n'ont pas été mises en place ou n'ont pas été utilisées comme de véritables instances de gestion et d'harmonisation dans la plupart des régions.

D - Un financement majoritairement affecté à l'objectif de compétitivité et d'attractivité

Bien que rappelés par le Premier ministre dans sa circulaire du 6 mars 2006, les trois objectifs de la stratégie de Lisbonne ne paraissent pas dans les faits avoir vraiment structuré les contrats. Ils sont certes parfois évoqués dans l'« avant-propos » initial[33], mais les projets qui détaillent les actions financées sont ensuite présentés par domaines, différents des objectifs, qui correspondent aux programmes LOLF ou aux périmètres ministériels. De la lecture de ces documents, il résulte l'impression d'un catalogue de mesures sectorielles, dont la portée au regard des objectifs globaux n'est pas explicitée.

Une présentation par objectif européen des montants financiers qui leur sont associés fait toutefois apparaître un net déséquilibre. Ainsi, en Île-de-France, le rapprochement des grands projets figurant au CPER avec les objectifs européens, déclinés par thématiques, a été effectué par la chambre régionale des comptes. Il montre que 93 % des crédits concernent le premier objectif : l'attractivité et la compétitivité. Les objectifs de cohésion sociale et d'environnement ne représentent que 7 %.

Le poids prédominant de l'objectif d'attractivité et de compétitivité vient de ce qu'y sont rattachés les deux principaux domaines de contractualisation des CPER : les transports et l'enseignement supérieur. À titre d'exemple de cette priorité, en 2011, les seules synthèses

[33] Par exemple, dans le CPER Île-de-France, (page 5), mais pas dans le CPER Aquitaine.

nationales réalisées par la DATAR concernent le volet ferroviaire[34] et le volet enseignement supérieur et recherche[35], les autres programmes ne bénéficiant pas de tels examens globaux.

Dès la première génération (1984-1988), les transports ont absorbé 38 % des fonds contractualisés. Pour la cinquième (2007-2013), en dépit de l'exclusion du volet routier, les transports conservent une place prépondérante, désormais orientée vers le ferroviaire, ainsi que le transport combiné et le fret fluvial et portuaire[36]. Les CPER de la cinquième génération sont d'ailleurs parfois qualifiés de « contrats ferroviaires ».

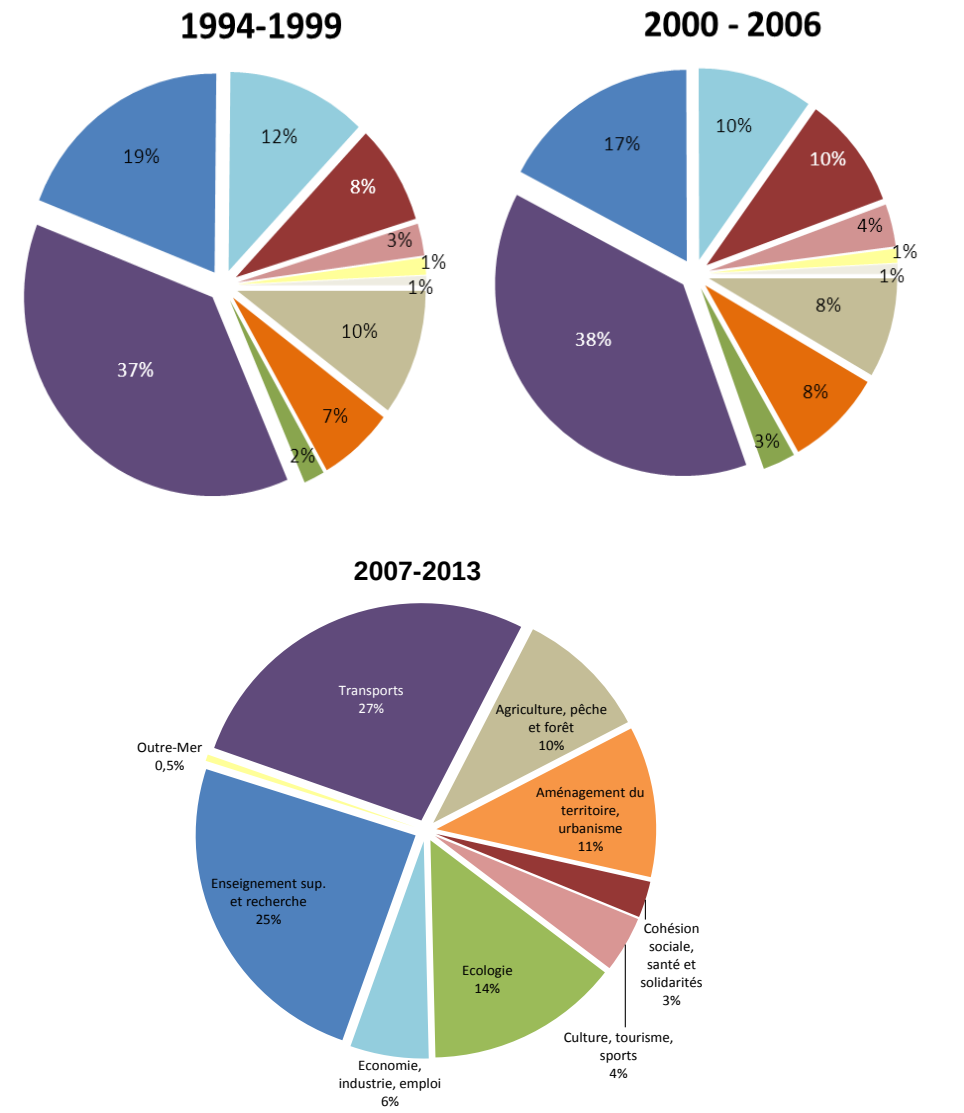
Les transports figurent comme première ou seconde priorité dans 19 des 22 CPER 2007-2013 de métropole.

L'enseignement supérieur et la recherche font leur entrée dans les CPER dès la deuxième génération (1989-1993). Leur importance ne s'est pas démentie depuis. Dans la cinquième génération des CPER (2007-2013), les actions d'enseignement supérieur et de recherche représentent un quart des engagements de l'État.

Parmi les trois objectifs issus de la stratégie de Lisbonne, l'environnement et la cohésion sociale occupent en revanche une moindre place dans les CPER.

[34] Évaluation nationale du volet ferroviaire et transports collectifs en site propre des CPER, rapport final, février 2011.
[35] Evaluation à mi-parcours des CPER, volet enseignement supérieur et recherche, avril 2011.
[36] Le fret maritime représente, comme on peut s'y attendre, une part importante des engagements du CPER de Haute-Normandie.

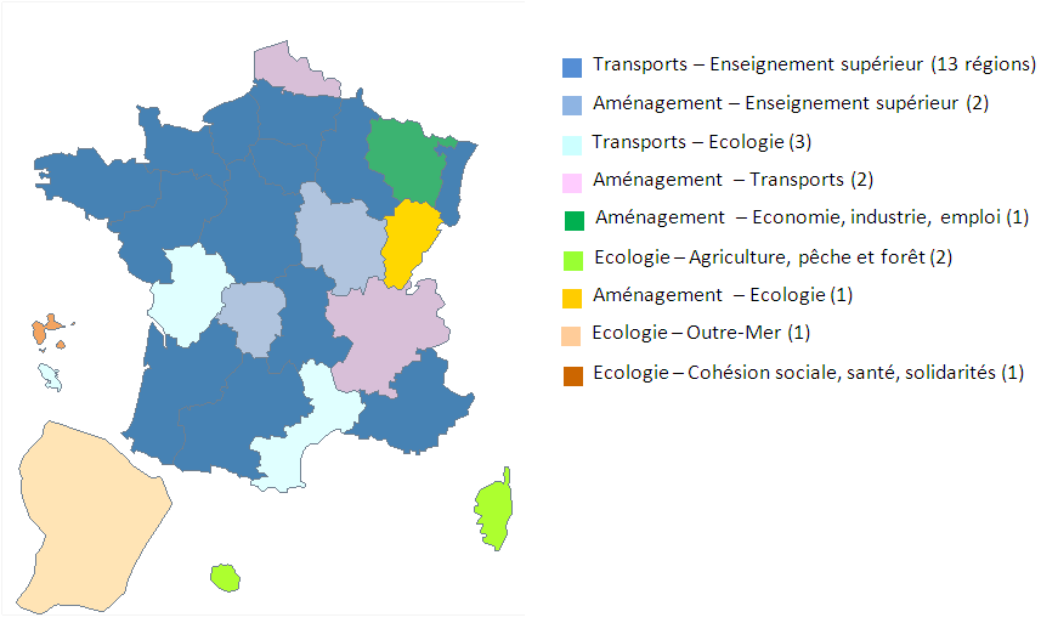
Graphique n° 1 : répartition thématique des engagements de l'État[37]



Source : DATAR

[37] Ne sont présentés dans ces graphiques que les crédits d'État, pour lesquels le suivi ministériel permet une plus grande finesse d'analyse.

Carte n° 1 : identification des deux premières thématiques de contractualisation, en volume financier[38]



Source : DATAR

Les opérations concernant la cohésion sociale ne représentent que 3 % des crédits de l'État, contre 10 % dans les CPER précédents, et ne viennent en tête des priorités dans aucun des contrats. Elles concernent le plus souvent le financement d'investissements destinés à créer des places d'accueil pour personnes âgées[39]. L'objectif de cohésion sociale -qui relève, s'agissant des collectivités locales, surtout des départements- est,

[38] Source : DATAR.
[39] Par exemple, dans les CPER Aquitaine, Île-de-France, Haute-Normandie.

il est vrai, principalement poursuivi par d'autres dispositifs, comme ceux de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et plus généralement ceux de la politique de la ville.

La dimension environnementale, même si sa part reste modeste, semble toutefois mieux prise en compte, passant de 3 % dans les CPER précédents à 14 % des crédits de l'État. Cette situation traduit notamment le rôle de l'ADEME pour inciter les régions à adopter une stratégie climat. Ont ainsi été inscrites aux CPER des actions visant à mettre en œuvre le plan climat, avant même qu'il ne soit repris dans les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA), puis dans les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)[40]. Par ailleurs, la thématique relative à la gestion de la ressource en eau, des rivières et des milieux aquatiques constitue une part essentielle des contrats interrégionaux des bassins hydrographiques.

Enfin, la prise en compte du développement durable ne se limite pas aux seules thématiques mentionnées dans la circulaire du 6 mars 2006 sous l'objectif « la dimension environnementale du développement durable ». En particulier, par le biais de l'efficacité énergétique et de la lutte contre le changement climatique, il est également pris en compte dans les autres volets : transports collectifs ou normes de construction notamment. C'est ainsi qu'est présenté l'effort en faveur des transports collectifs dans le CPER Aquitaine, par exemple, dont les signataires affirment que l'« environnement durable est la clé de voûte du projet »[41]. Il reste que cette part de dimension environnementale est difficile à évaluer[42].

[40] Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) ont été institués par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Les PRQA ont été remplacés par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), par l'article 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle 2) et créant le SRCAE aux articles L. 222-1 et suivants du code de l'environnement.

[41] CPER Aquitaine, Avant-propos.

[42]Pour pallier l'absence de valorisation par les maquettes contractuelles de cette dimension pourtant omniprésente, certains contrats ont toutefois envisagé le renseignement d'indicateurs permettant de mesurer l'impact environnemental des différents projets, notamment en matière d'émission de gaz à effet de serre.

III - L'articulation difficile avec les autres programmes de l'État

La multiplication des programmes sectoriels a brouillé la perception des CPER et parfois perturbé leur exécution. Le plan de relance de l'économie engagé en 2008 n'a eu qu'un effet mineur sur l'exécution des contrats. Quant aux programmes d'investissement d'avenir, lancés en 2010, ils n'ont pas été articulés avec les CPER.

A - Une difficulté récurrente…

L'articulation des contrats de projets avec les autres programmes d'investissements civils que l'État met en œuvre pendant leur période d'exécution constitue, depuis toujours, un point délicat. Cette difficulté récurrente s'est accentuée entre 2007 et 2013 compte tenu de l'importance des plans sectoriels adoptés par l'État, notamment pour faire face à la crise économique survenue en 2008.

La circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006 précisait que « le format des futurs contrats sera donc nettement réduit par rapport aux CPER 2000-2006. Ils n'épuiseront pas le champ des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales ». Dès la préparation de la cinquième génération des contrats, il était donc clair que les CPER n'avaient pas vocation à constituer l'unique vecteur d'intervention de l'État en matière d'investissements.

Il n'en est pas moins vrai que la multiplication des programmes sectoriels arrêtés par l'État à partir de 2008 a contribué à relativiser l'importance des CPER, comme l'illustrent quelques exemples.

Dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, outre les CPER, deux autres programmes -le « plan campus » et le programme d'investissements d'avenir (PIA)- concernent des opérations d'investissement. L'engagement de l'État au titre du PIA s'élevait, en juillet 2013, à 4,2 Md€ de crédits consommables (et 14 Md€ de fonds non consommables), quand, dans la maquette révisée des CPER, la dotation n'était que de 2,9 Md€. Le plan campus permet de mobiliser annuellement environ 200 M€.

Bien que chacun de ces programmes initiés après les CPER ait été construit autour d'une logique d'appel à projets, l'articulation du plan campus et du PIA avec les CPER a reposé sur des considérations différentes :

- dans le cadre du plan campus, la plupart des régions ont cherché à financer les mêmes projets par le CPER et les crédits campus. La logique visait à boucler des tours de table financiers. De façon assez générale, les difficultés de l'une des composantes (campus) ont retardé l'ensemble du projet ;
- dans le cadre du PIA, les porteurs ont plutôt cherché à bonifier des projets ayant déjà atteint un premier stade de réalisation pour financer des compléments ou des tranches supplémentaires.

Dans le secteur des transports, les trois appels à projets pour les transports collectifs en site propre mobilisent, à eux seuls, 1,84 Md€ de crédits d'État, quand, dans la maquette révisée, le montant de ces crédits s'élève pour l'ensemble du volet transports des CPER à 3,3 Md€.

Dans certaines régions, des plans spécifiques mobilisent un volume de crédits supérieur aux fonds inscrits aux CPER. Ainsi, en Midi-Pyrénées et en Auvergne, le plan rail représente des montants plus importants que ceux inscrits pour le ferroviaire dans le CPER. En Île-de-France, le seul programme de mobilisation pour les transports collectifs signé en 2011 prévoit un engagement de 2,7 Md€ pour la seule période 2010-2013, quand la dépense prévue dans le CPER à ce titre s'élève à 2,6 Md€.

Cette situation, que la Cour avait déjà relevée lors des contrôles des générations précédentes des contrats de plan, illustre la tendance naturelle des ministères à privilégier le financement de programmes nationaux étroitement contrôlés par eux, cette tendance étant accentuée par les contraintes budgétaires croissantes et le souci d'éviter ou de réduire le saupoudrage des crédits grâce à des plans reposant sur des appels à projets pilotés de près par l'administration centrale compétente.

Plusieurs régions considèrent que les plans sectoriels de l'État intéressant des thématiques prioritaires des contrats de projet ont, en outre, brouillé la lisibilité de ceux-ci et en ont parfois même perturbé le bon déroulement. A l'évidence, une certaine confusion s'est faite jour liée au chevauchement des périmètres d'intervention ou aux modalités de sélection des projets.

Si plusieurs régions ont accepté d'intégrer ces programmations spécifiques dans leur CPER, notamment lors de sa révision, d'autres l'ont refusé estimant qu'elles n'avaient pas à accepter des décisions ressenties comme unilatérales et arrêtées à l'échelon central en méconnaissance de leurs capacités d'engagement.

Par ailleurs, la multiplication des plans verticaux nationaux a souvent perturbé le pilotage global des contrats de projets, en privilégiant

un pilotage technique par secteur. En Auvergne, aucun comité de suivi global du CPER ne s'est tenu depuis 2008, alors que des comités sectoriels fonctionnent efficacement, en prenant en compte les diverses sources de financement : ainsi, du comité du plan rail, qui intègre RFF et qui est jugé favorablement tant par la région que par la préfecture.

B - … accentuée par la crise économique

La génération 2007-2013 des CPER a été marquée par la crise économique et financière survenue en 2008.

Ses effets ont parfois conduit certains partenaires à revoir à la baisse leur participation aux CPER. Par exemple, dans le domaine maritime et fluvial, le département de la Seine-Maritime engagé initialement à hauteur de 128 M€ dans le CPER Haute-Normandie pour les ports de Rouen et du Havre a, suite à la crise, réduit sa participation à 13 M€, ce qui a conduit les autres partenaires à réviser les projets envisagés. Mais ce type d'impact de la crise sur les CPER est resté globalement limité.

Pour faire face à la crise, le Gouvernement a décidé la mise en œuvre d'un plan de relance de l'économie, ainsi que d'un programme d'investissements d'avenir (PIA). Ces initiatives ont en revanche eu un impact direct ou indirect plus important sur la programmation et l'exécution des CPER.

Dans un premier temps, le gouvernement a mis en place le plan de relance de l'économie française pour soutenir l'activité et l'emploi. Une partie des crédits ainsi dégagés a été allouée aux CPER. Couvrant les années 2009-2010, il a permis d'abonder en 2009 l'enveloppe des AE déléguées aux CPER d'un montant supplémentaire de 429 M€, la portant ainsi à 2,1 Md€, soit un volume supérieur à l'annuité théorique. L'essentiel de l'abondement a bénéficié aux ministères chargés des transports (211 M€) et de l'enseignement supérieur (146 M€).

L'impact du plan de relance est visible en 2010 et 2011 à travers les crédits inscrits en loi de finances pour l'enseignement supérieur et le ministère des transports.

Tableau n° 1 : AE ouvertes en LFI pour le volet immobilier universitaire et le volet transports du CPER (M€)

	Crédits inscrits en LFI immobilier MES	***% par rapport à une annuité théorique***	**Crédits inscrits en LFI transports**	***% par rapport à une annuité théorique***
AE LFI 2007	139,8	46 %	362,8	77,8 %
AE LFI 2008	216,5	71 %	355,2	76,2 %
AE LFI 2009 (hors plan de relance)	305,0	100 %	588,5	126,2 %
AE LFI 2010	305,0	100 %	449,2	96,3 %
AE LFI 2011	130,7	43 %	486,7	104,2 %
AE LFI 2012	168,3	55 %	225,3	48,3 %
AE LFI 2013	170,9	56 %	337,1	72,3 %

Source : DGESIP et DGITM

Cependant, une fois l'effet d'accélération passé, les crédits ouverts par anticipation au titre du plan de relance devaient être rendus par les ministères concernés. Les modalités choisies, soit un « débasage » en loi de finances initiale des dotations des programmes budgétaires concernés, ont impacté durablement les capacités de financement. Une fois la période de démarrage passée, le rythme annuel d'exécution est redevenu plus proche d'une demi-annuité théorique pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'une annuité théorique en 2010 et 2011 pour le ministère des transports, avant de diminuer de façon plus conséquente en 2012.

Le rythme d'exécution des CPER est ensuite revenu à la tendance antérieure au plan de relance. Au total, l'impact du plan de relance a ainsi été relativement neutre pour les CPER.

Dans un second temps, le programme d'investissements d'avenir (PIA) a été engagé par la loi de finances rectificative de mars 2010. Avec pour objectif l'amélioration du potentiel de croissance à long terme de l'économie française, il vise à renforcer l'investissement, par la mobilisation des acteurs privés et publics, en favorisant l'excellence dans quatre secteurs prioritaires : enseignement supérieur et recherche, industries et PME, développement durable, économie numérique, secteurs tous liés à des degrés divers aux priorités des CPER.

Les opérations retenues ont été sélectionnées par des jurys indépendants dans le cadre d'appels à projets. À la fin du mois de

juillet 2013, plus de 1250 projets avaient été sélectionnés, dont 630 dans l'enseignement supérieur, la recherche et la formation.

Le commissariat général à l'investissement (CGI), rattaché au Premier ministre, met en œuvre le PIA, pour lequel un suivi spécifique a été instauré. Dans les régions, un comité de suivi des PIA associant les acteurs locaux et l'État a été installé. Un pôle territorial, animé par un préfet, a été créé au sein du commissariat.

Alors même que les objectifs et les projets susceptibles d'être sélectionnés dans le cadre des PIA peuvent être proches de ceux des CPER, leur articulation, afin d'optimiser l'investissement dans les secteurs concernés, laisse à désirer. Cette observation est d'autant plus importante que la pratique des programmes d'investissements d'avenir tend à se pérenniser avec la mise en œuvre du deuxième programme, piloté par le Commissariat général aux investissements. Même si la logique de ces deux types d'instruments reste distincte, une meilleure coordination entre eux pourrait permettre, à l'instar de celle observée lors du plan de relance, une accélération de l'exécution de projets sélectionnés dans le cadre des CPER et jugés stratégiques par les PIA.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La préparation et l'exécution des CPER 2007-2013 n'ont pas échappé aux limites qui caractérisaient les générations précédentes :

- *une absence de stratégie clairement définie au niveau national ;*
- *des objectifs trop nombreux ;*
- *une coordination insuffisante avec la gestion des fonds européens ;*
- *une portée juridique non contraignante pour les signataires ;*
- *une articulation malaisée avec les plans sectoriels décidés par l'État postérieurement à la conclusion des CPER.*

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

1. organiser un débat au Parlement afin de clarifier les orientations stratégiques de la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire dans lesquelles les CPER devraient s'inscrire ;

2. veiller à une meilleure articulation des programmes nationaux sectoriels à vocation territoriale avec les CPER.

Chapitre II

Un manque de cohérence dans l'exécution[43]

Les crédits inscrits aux CPER 2007-2013 – qui constituent toujours une part significative des investissements de l'État et des régions - sont en réduction sensible par rapport aux générations précédentes, notamment du fait de l'exclusion du volet routier.

L'exécution des CPER 2007 a manqué parfois de cohérence, tant dans leur articulation avec les politiques des différents ministères que dans leur dimension territoriale.

Ainsi, les CPER se présentent comme une juxtaposition de politiques sectorielles, où dominent les transports et l'enseignement supérieur, mais où coexistent en outre un grand nombre d'opérations de nature différente dont aucune priorité ne se dégage clairement.

Le même constat peut être établi s' agissant des contrats territoriaux et des contrats interrégionaux (CPIER) : une dispersion d'opérations aboutissant souvent à un faible taux d'exécution.

[43] Dans ce chapitre, les données chiffrées relatives à l'exécution des CPER sont le plus souvent issues du logiciel « *Présage* », dont les faiblesses seront évoquées dans la troisième partie du présent rapport, ainsi que des données, souvent partielles et non concordantes, des différents ministères. Ces chiffres peuvent présenter d'importantes divergences.

I - Des montants financiers en recul

A - Une part significative des dépenses publiques d'investissement

Les engagements de crédits inscrits aux 26 CPER 2007-2013 de métropole et d'outre-mer et aux 11 contrats de projets interrégionaux représentent un total de 29,4 Md€, à raison de 43,5 % pour l'État, 52,4 % pour les régions et 4,1 % pour les autres partenaires.

Rapportés à l'ensemble des dépenses publiques civiles d'investissement (hors secteur hospitalier) constatées au cours de la même période, ils représentent de l'ordre de 6,5 %[44], ce qui peut sembler modeste, mais s'explique par le fait que l'essentiel de ces investissements civils sont le fait des communes et des EPCI.

En revanche, ils représentent une part beaucoup plus significative des dépenses d'investissements de l'État (52 % hors investissements militaires) et des régions (26 %).

Tableau n° 2 : engagements des CPER et CPIER (en Md€)

	État	**Régions**	**autres**	**total**
CPER de métropole	11,4	14,3	0,8	26,4
CPER d'outre-mer	0,7	0,5	0,3	1,5
CPIER	0,7	0,6	0,1	1,4
Total	**12,8**	**15,4**	**1,2**	**29,4**

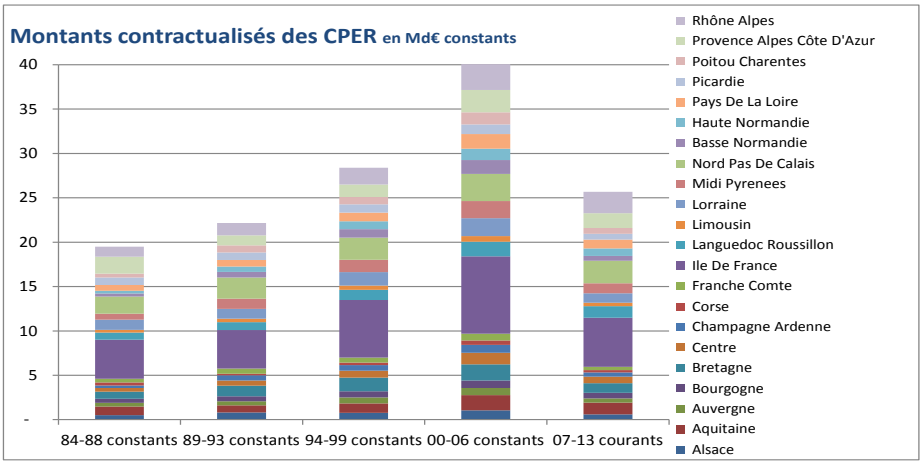
[44] Ces comparaisons fournissent simplement un ordre de grandeur. Elles présentent, en effet, certaines limites et reposent sur une approximation : ainsi les CPER, s'ils concernent pour l'essentiel l'investissement, comprennent également des dépenses de fonctionnement ; par ailleurs, des crédits inscrits à la génération précédente de CPER sont encore consommés dans la période 2007-2013 et, à l'inverse, des dépenses programmées dans les actuels CPER seront vraisemblablement encore engagées en 2014, voire au-delà.

B - La baisse des enveloppes financières

Jusqu'à la quatrième génération de CPER (2000-2006), les crédits engagés n'ont cessé d'augmenter. Le graphique ci-dessous, relatif aux 22 contrats de métropole[45], fait apparaître, entre la première (1984-1988) et la quatrième génération (2000-2006), plus qu'un doublement en euros constants des engagements contractualisés entre l'État et les régions : leur montant passe de 19,5 Md€ à 40,1 Md€.

En revanche, la cinquième génération est marquée par un recul sensible des crédits contractualisés. L'exclusion du volet routier, qui était de l'ordre de 12 Md€ (en euros courants), explique l'essentiel de la baisse constatée. Cette exclusion s'explique à la fois par des raisons juridiques (l'essentiel du réseau routier national ayant été transféré aux départements), et par des raisons de nature plus politique : le Grenelle de l'Environnement accordait une priorité absolue aux transports non routiers.

Graphique n° 2 : engagements contractualisés entre l'État et les régions de métropole dans les cinq générations de CPER (en Md€ constants valeur 2007)



Source : DATAR

[45] Seules parts de l'État et des régions hors CPIER, hors Outre-mer, hors part des autres contributeurs.

II - Une juxtaposition de politiques sectorielles

Les deux secteurs dominants dans la génération 2007-2013 des CPER sont constitués par les transports et l'enseignement supérieur qui, à eux seuls, représentent la moitié de la programmation des crédits de l'État et 54 % de ceux des régions.

Les autres volets sectoriels des CPER reflètent une grande dispersion des objectifs et des priorités.

A - Le secteur des transports : la priorité au rail

1 - Le volet le plus important des contrats de projets

Le secteur des transports demeure le premier poste des contrats de projets. Sur les 12 Md€ d'engagements de l'État au titre de l'enveloppe 2007-2013 (hors contrats inter-régionaux), il représente 3,26 Md€, soit 27 % des autorisations d'engagement initialement contractualisées. Ce pourcentage atteint même 38 % s'agissant de la part des régions (5,6 Md€ sur un total de 14,8 Md€).

Tableau n° 3 : volet transports : maquette financière initiale des engagements 2007-2013 État et régions (en M€)

	État	Régions
Transports collectifs	961	2 126
Transports combinés	129	121
Transport fluvial	174	344
Infrastructures portuaires	285	530
Transport ferroviaire	1 704	2 524
TOTAL Transports	**3 253**	**5 645**

Source : DATAR – logiciel Présage

Les quatre régions les mieux dotées en fonds CPER – Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes, Haute-Normandie -, qui réunissent 38 % de la population française, totalisent, avec 3,3 Md€, près de 50 % des engagements de l'État dans le volet transports.

2 - Une priorité au transport ferroviaire et combiné

Le secteur ferroviaire représente 52,3 % des engagements initiaux de l'État en matière de transports (et donc 25 % de l'ensemble de sa participation dans les CPER), et 44,6 % de ceux des régions. Si l'on y ajoute les transports combinés, en général liés aux transports ferroviaires en France[46], ces taux s'élèvent alors respectivement à 56,3 % et 46,8 %. Les présidents des conseils régionaux rencontrés ont tous exprimé leur attachement à la présence de ce volet au sein des contrats, le considérant comme l'un des domaines où l'impact sur l'aménagement du territoire, le désenclavement et l'action en faveur du développement durable sont les plus efficaces.

Tableau n° 4 : engagements 2007-2013 dans le secteur des transports ferroviaires et combinés (en M€)

	Programmation initiale		Engagé		Payé	
	État	**Région**	**État**	**Région**	**État**	**Région**
Infrastructures ferroviaires	1 704	2 523	1 312	972	775	612
Transports combinés	128	121	17	12	8	4,5

Source : DATAR – logiciel Présage (données au 31 mars 2013)

Concernant les infrastructures ferroviaires, selon les données extraites de *Présage* et transmises par le CGET, le taux d'AE global de l'État au 25 mai 2014 serait de 83,6 % de sa part dans la programmation initiale. Le taux d'AE pour les régions, avec toutes les réserves s'attachant aux données extraites de *Présage*, serait de 36,7 % avec des taux extrêmement disparates selon les régions : plus de 80 % dans le Centre, la Basse-Normandie ou la Franche-Comté, moins de 10 % dans le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie ou la Haute-Normandie.

Le principal écueil du volet ferroviaire des CPER, qui explique des taux d'exécution très variables, est lié, selon les cocontractants, aux conditions de programmation initiale des opérations, qui n'a pas toujours fait l'objet d'une réelle concertation entre les différents acteurs concernés.

[46]Le transport combiné peut être défini comme le « transport intermodal dont les parcours principaux, en Europe, s'effectuent par rail, voies navigables ou mer et dont les parcours initiaux et/ou terminaux, par route, sont les plus courts possible ».

À titre d'exemple, le CPER Picardie illustre les insuffisances de la négociation : l'État et Réseau Ferré de France (RFF) n'ont pas défini avec assez de précision une vision nationale cohérente des projets ferroviaires, qui avaient vocation à être déclinés à l'échelon régional, afin de répondre à des enjeux tant régionaux qu'interrégionaux, voire nationaux. Ainsi, la saturation de l'axe autoroutier A1 et de l'axe ferroviaire Beauvais-Paris (65 000 passagers par jour) aurait dû rendre prioritaires les projets tant en Île-de-France qu'en Picardie (axe Paris-Creil, Creil-Beauvais, Picardie-Roissy), et même au-delà (électrification de l'axe Boulogne-sur-Mer-Reims pour le fret). En fait, la partie située en Île-de-France, considérée comme non prioritaire hors de la Picardie, n'a pas été réalisée.

Plusieurs régions estiment que RFF ne respecterait pas ses engagements et ne soutiendrait que les projets qu'il estimerait rentables. De son côté, RFF reconnaît que, lors de la programmation initiale, il n'a pas établi de stratégie nationale préalable, qui lui aurait permis de promouvoir des projets structurants à l'échelon suprarégional, mais pouvant avoir aussi un intérêt pour chaque région prise individuellement. Il estime avoir été confronté à une liste de demandes des régions, sans lien ni viabilité économique pour certaines. Cette impréparation a conduit RFF, de son propre aveu, à contractualiser sur des projets qu'il n'aurait pas dû accepter dans son programme, telles que l'électrification de certaines lignes ou la réouverture de certaines autres. Tirant les conclusions de cette erreur, RFF établit actuellement une stratégie nationale, afin de conduire des négociations plus efficaces avec l'État et les régions.

3 - Les transports collectifs urbains

Deuxième volet du secteur des transports par l'importance des crédits qui y sont consacrés, les transports collectifs urbains concernent avant tout l'Île-de-France puisque, dans la maquette initiale, 81 % des fonds de l'État et 90 % de ceux de la région y étaient inscrits.

En outre, en Île-de-France, l'État a engagé davantage de crédits que ce qui était prévu initialement (118 %) et la région enregistre un taux d'AE élevé (83,5 %)[47]. Au contraire, pour tous les autres CPER, le volet des transports collectifs urbains affiche un faible taux d'engagement et de

[47] La région précise que selon son système d'information le total de ses autorisations de programme s'élevait fin 2012 à 2074,8 M€, soit un taux d'engagement de 112,6 %.

paiement puisque, hors Île-de-France, le taux d'AE de l'État, à ce titre, n'est que de 41,8 % et celui des régions de 35,4 % (source *Présage*). Pour les CP, toujours par rapport à la maquette initiale, ces taux tombent même respectivement à 23,1 % et 23,5 % (source *Présage*). Dans quelques régions (Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées), ces projets semblent même avoir été abandonnés, au moins dans le cadre des CPER, en l'absence de tout crédit engagé.

Tableau n° 5 : maquette financière initiale des engagements 2007-2013 dans le secteur des transports collectifs urbains et son exécution (en M€)

	Maquette		Engagé (AE)		Payé (CP)	
	État	**Région**	**État**	**Région**	**État**	**Région**
Alsace	25,53	16,15	4,00	0,25	2,75	0,25
Aquitaine	4,05	9,50	0,40	-	0,37	-
Auvergne	6,00	8,75	3,00	3,00	0,30	-
Bretagne	12,00	12,00	12,00	7,00	5,75	6,34
Centre	20,00	20,00	20,00	20,00	11,93	15,50
Île-de-France	766,00	1 842,00	906,23	1 538,39	244,63	136,89
Lorraine	11,70	4,8	8,22	0,50	3,81	0,50
Midi-Pyrénées	1,00	1,00	-	-	-	-
Nord-Pas- de-Calais	46,00	67,00	7,53	17,74	4,73	15,96
Haute-Normandie	16,00	16,00	16,00	16,00	12,80	13,28
Poitou-Charentes	4,00	5,00	1,85	1,85	-	-
PACA	2,98	5,00	2,00	-	-	-
Rhône-Alpes	30,00	30,00	-	-	-	-
Total	**945,26**	**2 032,40**	**977,24**	**1 604,74**	**287,06**	**188,71**

Source : DATAR – logiciel Présage

4 - Le secteur fluvial et portuaire

Ce secteur ne concentre que 10 % des engagements de l'État dans le domaine des transports.

Tableau n° 6 : maquette financière initiale des engagements 2007-2013 dans le secteur des transports fluviaux et portuaires (en M€)

	Engagements État	Engagements Régions	Engagements autres collectivités	Total
Transport fluvial	173,95	343,59	7,65	525,19
Infrastructures portuaires maritimes	284,66	530,25	127,90	942,81
dont Haute-Normandie	*147, 80*	*63,92*	*127,90*[48]	*338,62*

Source : DATAR – logiciel Présage

La Haute-Normandie a concentré plus de la moitié des fonds prévus aux CPER par l'Etat pour le volet des infrastructures portuaires maritimes[49], ce qui s'explique par la présence sur son territoire de deux grands ports maritimes, Le Havre et Rouen. Cette concentration pourrait laisser croire que la préparation du contrat de projets en matière portuaire a été minutieuse et n'a retenu que des opérations prêtes à être engagées. Tel n'a pas été le cas, puisqu'il est apparu que les projets concernant le port de Rouen et celui du Havre ont rapidement nécessité des aménagements, voire des ajournements.

Malgré cette relative impréparation initiale, le taux d'exécution du CPER pour le volet portuaire maritime demeure satisfaisant en Haute-Normandie avec un taux de consommation d'AE de l'État de 81 % et de CP de 63 %, soit 5 % de mieux que la moyenne nationale dans ce secteur. En comparaison, les taux sont beaucoup plus faibles en Provence-Alpes-Côte d'Azur avec 40 % d'AE et 26 % de CP.

[48] L'engagement initial de 127 900 M€, a été révisé à 13 160 M€ pour tenir compte de la faible maturité des projets.

[49] La seconde région en termes d'importance des fonds étatiques étant PACA avec 35 M€, soit plus de 110 M€ de moins que la Haute-Normandie.

Seule la moitié des régions métropolitaines a contractualisé sur le secteur fluvial, avec une concentration de plus de 70 % des fonds dans trois régions (Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France et Picardie). Si les taux d'AE sont globalement élevés (supérieurs à 80 % en moyenne), en Picardie le président du conseil régional estime que, comme pour le volet ferroviaire, l'intervention d'un opérateur – en l'occurrence, Voies navigables de France (VNF) - n'a pas facilité l'exécution du programme, notamment du projet « Oise aval », dont l'estimation est passée de 97 à 200 M€ sans aucune mise en œuvre.

B - L'enseignement supérieur et la recherche : la priorité à l'investissement immobilier[50]

Les CPER constituent un outil majeur de financement de l'immobilier universitaire. Toutefois, alors que l'État s'était fixé pour objectif la réhabilitation des locaux plutôt que l'augmentation des surfaces, cette priorité n'a pas été reprise dans les CPER. En outre, malgré la précision du suivi, les taux d'exécution restent assez faibles.

1 - Un outil majeur pour l'investissement immobilier

Le volet *enseignement supérieur et recherche* se rattache à l'objectif « compétitivité et attractivité du territoire ». Il représente, après les transports, le deuxième secteur en termes financiers avec 2,9 Md€ d'engagements de l'État.

Tableau n° 7 : maquette financière initiale (en M€)

	État	**Régions**
Enseignement supérieur	2 181	1 664
Recherche	768	951
TOTAL ESR	**2 949**	**2 615**

Source : DATAR – logiciel Présage

[50] On trouvera en annexe n° 12 une partie sur la gestion budgétaire des CPER en matière d'enseignement supérieur et recherche

Un travail de rationalisation des imputations budgétaires et d'explication dans les documents budgétaires a permis de mieux identifier les crédits destinés aux CPER.

Tableau n° 8 : correspondance entre composantes du CPER et programmes LOLF (en M€)

	Prog 150	**Prog. 231**	**Prog. 172**	**Etablissements**	**TOTAL**
Ens .supérieur	1 952	169			**2 121**
Recherche	139		394	244	**777**
TOTAL programme	2 091	169	638		**2 898**

Source : Cour des comptes d'après réponses MESR et DPT Politique des territoires

L'importance relative des CPER dans les crédits destinés aux investissements relevant de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche montre pourquoi celui-ci est attaché à ce mode de programmation et conduit à deux interprétations, apparemment contradictoires mais, en fait, complémentaires.

- d'un côté, ces crédits sont, en valeur absolue, d'un montant modeste lorsque l'on rapporte les annuités CPER à l'ensemble du budget du ministère (de 1 % à 1,5 % du PLF 2013), impression encore renforcée, si l'on ajoute au périmètre de comparaison les ressources supplémentaires dont a bénéficié le ministère entre 2007 et 2013 : plan de relance, ressources extrabudgétaires du plan campus et du programme des investissements d'avenir ;
- mais d'un autre côté, leur importance ne doit pas être sous-estimée si l'on considère le champ plus étroit des crédits « discrétionnaires » dont dispose annuellement le ministère pour financer des investissements ou soutenir des programmes de recherche. Les enveloppes CPER représentent en fait 43 % des investissements lourds en matière d'immobilier universitaire ou encore 19 % des crédits de pilotage et d'animation de la recherche. La part apportée par les collectivités est pratiquement du même ordre de grandeur que les crédits de l'État.

Tableau n° 9 : crédits du PLF 2013 dans les programmes impactés (en M€)

Programmes	PLF 2013 crédits hors titre 2		dont CPER	
	AE	CP	AE	CP
150 - *Formations supérieures et recherche universitaire*	12,	12,	0,171	0,159
231 - *Vie étudiante*	2,312	2,324	0,007	0,0201
172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*	5,166	5,166	0,042	0,012
187 - *Recherches dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources*	1,281	1,287	0,010	0,009
193 - *Recherche spatiale*	1 413	1 413	-	-

Source : PAP 2013

2 - Des priorités fluctuantes

Alors que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche s'était fixé pour priorité la réhabilitation des locaux universitaires et non l'augmentation des surfaces, cette priorité n'a pas été reprise dans les CPER 2007-2013.

Pour la partie enseignement supérieur (programmes 150 et 231), le ministère a fixé comme priorité la réhabilitation de locaux (notes au cabinet du ministre des 12 janvier et 27 février 2006). Toutefois, les documents de cadrage interministériels et les circulaires, notamment celle du 14 avril 2006 du DIACT aux préfets, ont corrigé les priorités du ministère. S'agissant du programme 150 (enseignement supérieur), la fiche accompagnant la circulaire ne fait nullement mention d'une quelconque restriction en matière de construction ni *a contrario* d'une priorité marquée aux projets de réhabilitation. Pour le volet recherche, la circulaire avait ouvert un plus large champ pour la contractualisation : « Les dépenses consenties (…) seront des coûts d'équipements scientifiques et de fonctionnement, ainsi que des coûts de construction dans le cas des projets portés par des organismes de recherche ».

Il n'est donc pas surprenant que sur les 850 opérations sélectionnées au titre du volet enseignement supérieur, 322 concernent des constructions (sans compter les opérations où des constructions accompagnent une réhabilitation) pour un total de 2,3 Md€, dont 763 M€ pour la part État. De même, le volet recherche ne concerne finalement pas exclusivement le financement d'équipements scientifiques.

Le document de cadrage réalisé en 2013 par le MESR pour la future génération de contrats de plan et transmis à la DATAR reprend cependant les priorités initialement envisagées pour 2007-2013 : « l'urgence du côté des universités ne réside plus dans la construction de mètres carrés supplémentaires qui posent de surcroît ensuite un problème de soutenabilité eu égard aux coûts d'exploitation, mais dans la réhabilitation de leurs bâtiments ».

La génération 2007-2013 n'aura donc pas complètement atteint l'objectif initial qui lui était assigné.

3 - Un taux d'exécution faible, malgré la précision du suivi

Le taux d'engagement des crédits de l'État en mai 2014 tel qu'il ressort des données fournies par le CGET s'élève à 65,4%, soit un taux relativement plus faible que pour le reste des programmes.

Tableau n° 10 : comparaison des annuités théoriques avec la dotation PLF 2013 (en M€)

Programmes	enveloppe totale	annuité théorique	PLF 2013 – AE
150 - *Enseignement supérieur*	2 090	299	171
231 - *Logement étudiant*	179	26	7
172-187-193-194 - *Recherche*	638	91	53
Total MESR	**2 907**	**416**	**231**

Sources : PAP 2013 et DPT Politique d'aménagement du territoire

Dans le projet de loi de finances pour 2013, les crédits inscrits (avant gel) ne sont que très légèrement supérieurs à la moitié de l'annuité théorique. En 2013, un recensement des services fait état de 104 opérations (sur un stock de 850) non programmées alors qu'elles demeurent pertinentes. Elles représentent 260 M€ de part État et 129 M€ non couverts par les dotations déjà déléguées, soit 6 % de la programmation. S'il ne peut être qualifié de négligeable, ce chiffre ne

suffit pas à conclure que la sous-exécution est principalement due à des restrictions budgétaires.

Tableau n° 11 : taux d'avancement cumulé du volet enseignement supérieur et recherche

	Maquette M€	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enseignement supérieur et recherche	2 908	7,0 %	17,8 %	36,5 %	50,4 %	57,8 %	65,6 %

Source : DATAR - logiciel Présage

Il apparaît que le manque de maturité d'un nombre important de projets contractualisés, puis leur abandon pur et simple, constituent la principale cause de sous-exécution.

C - Les autres secteurs

Les CPER 2007-2013 financent aussi une grande variété d'opérations portant sur de nombreux autres secteurs. Ainsi, l'environnement et l'agriculture représentent des enjeux financiers significatifs, alors que l'emploi et la culture ne figurent que pour des montants modestes, tout comme l'appui aux pôles de compétitivité.

1 - La nécessaire limitation du nombre de priorités thématiques

S'agissant des CPER de la quatrième génération, la Cour des comptes avait observé, dans son référé du 16 février 2006, qu'aucune politique nationale n'était formellement exclue de la contractualisation avec les régions.

La présence au sein des CPER de projets portant sur des secteurs autres que ceux des transports et de l'enseignement supérieur/recherche fait l'objet d'appréciations diverses, notamment des ministères concernés. Pour plusieurs d'entre eux (écologie, agriculture, emploi ou formation professionnelle), une partie des actions et des financements inscrits dans les contrats semble relever d'un simple effet d'affichage dans la mesure où, avec ou sans CPER, ils auraient de toute façon été engagés. L'appréciation portée sur les pôles de compétitivité est nettement plus favorable.

La grande diversité des opérations figurant dans les CPER rend malaisé un jugement global sur le périmètre qu'il serait opportun d'adopter.

L'utilité de la contractualisation varie de façon significative selon les interlocuteurs et les politiques concernées[51]. Ainsi, l'État semble beaucoup moins enclin à promouvoir des politiques qu'il a transférées depuis de nombreuses années aux collectivités territoriales, tel le tourisme[52], et, de la même façon, la politique patrimoniale n'est pas toujours une priorité des régions en matière culturelle.

Dans une période de raréfaction des ressources publiques, la fixation de réelles priorités au sein des CPER semble nécessaire à l'ensemble des cocontractants. Les CPER pourraient en ce sens suivre l'exemple des fonds européens, en se focalisant sur quelques thématiques prioritaires, hors volet territorial. En outre, seuls des projets mûrs et bien préparés devraient faire l'objet de la contractualisation.

2 - Une meilleure prise en compte de la dimension environnementale

Si l'on agrège les crédits du ministère chargé de l'écologie (MEDDE), de l'ADEME, des agences de l'eau et des collectivités territoriales, ce sont, selon le logiciel *Présage*, 3,4 Md€ qui ont été contractualisés en faveur des politiques environnementales, soit 12,2 % du montant total des CPER, ce qui en fait le troisième domaine d'intervention.

Les crédits « contractualisés » sont, en volume, plus le fait d'opérateurs ou d'établissements publics que des cocontractants traditionnels des CPER. En effet, outre les crédits alloués aux interventions de l'ADEME (650,6 M€ de l'agence et 710,8 M€ des régions), sur les 1,6 Md€ contractualisés sur les thématiques environnementales hors ADEME, 946,6 M€ ont été apportés par les agences de l'eau (soit 59,2 %), 464 M€ par les régions (27 M€ par les départements) et seulement 146,7 M€ par le programme 113 *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité.*

Cette situation traduit notamment la détermination de l'ADEME à inciter les régions à adopter une stratégie climat. Se sont ainsi trouvées

[51] Ainsi, le secteur de l'urbanisme, avec 248 M€ de crédits de l'État inscrits aux CPER 2007-2013, ne concerne que trois régions : l'Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA.

[52] Le secteur du tourisme, avec 42 M€ de crédits de l'État inscrits aux CPER 2007-2013, connaît des taux d'exécution faibles.

inscrites aux CPER des actions visant à mettre en œuvre le plan climat, avant même qu'il ne soit repris dans les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA), puis dans les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)[53].

Concernant la contribution des agences de l'eau, le ministère de l'écologie estime que seuls 230 M€ des 946,6 M€ apportés par la génération 2007-2013 relèvent d'un réel processus de contractualisation avec les régions, sur des projets sélectionnés conjointement. Les 716 M€ restant seraient des crédits que les agences auraient investi de toute façon sur les mêmes projets, leur intégration dans les CPER ayant simplement permis de « gonfler » la part de l'environnement en leur sein. Cette appréciation est corroborée expressément par les bilans des CPER réalisés par les agences de l'eau, notamment ceux des agences *Adour-Garonne* et *Rhin-Meuse*.

Concernant les crédits du programme 113, le ministère chargé de l'écologie consacre environ 150 M€ aux CPER, soit une enveloppe annuelle de 20-25 M€, ce qui représente environ un tiers de ses crédits déléguables. Le ministère délègue ces crédits aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), responsables tant de la sélection que du suivi des projets sans toutefois leur fixer des objectifs précis, chaque DREAL pouvant décider des thèmes et projets à privilégier en fonction des spécificités régionales. Nul suivi n'est effectué par l'administration centrale, mis à part le dialogue de gestion annuel pour le programme 113. Selon ce ministère, cette grande latitude dans la programmation et le suivi de l'exécution permet une consommation proche de 100 % des crédits.

Le ministère ne remet toutefois pas en cause l'intérêt des CPER, qui conduit l'État et les régions à dialoguer tous les sept ans et, dans le cas de l'écologie, à demeurer dans une relation régulière afin d'ajuster les financements pour permettre la réalisation des projets, même en l'absence d'une vision globale.

[53] Les plans régionaux pour la qualité de l'air (PRQA) ont été institués par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Les PRQA ont été remplacés par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), par l'article 68 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle 2) et créant le SRCAE aux articles L. 222-1 et suivants du code de l'environnement.

3 - L'agriculture et la forêt

Le secteur agricole, avec environ 2 Md€ d'engagements prévisionnels sur la période 2007-2013, représente environ 10 % des engagements des CPER. Toutefois, comme pour l'ensemble de la programmation, les discordances de chiffres entre le ministère et la DATAR empêchent de procéder à une analyse fine de l'exécution des contrats de projets.

Plusieurs programmes budgétaires de la sphère agricole sont impliqués dans les CPER 2007-2013.

Tableau n° 12 : engagements de l'État pour les CPER 2007-2013 dans le secteur agricole (en M€)

Programme	Montant
Programme 142 (*enseignement supérieur et bourses*) et 206 (*recherche*)	33,50
Programme 143 (*enseignement technique agricole)*	2,00
Programme 149 (*forêt*)	139,61
Programme 154 (*économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*)	727,67
Programme 154 ex-227 (*offices, FranceAgriMer)*	267,95
Total	**1 170,73**

Source : Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Selon les données au 25 mai 2014 fournies par le CGET, le taux d'engagement des crédits « agriculture, alimentation et pêche » s'élevait à 72,1 % pour l'État ; le taux d'engagement des crédits des régions n'est pas connu, mais devrait être de l'ordre de 55 %. Le ministère ajoute que les programmes concernant l'enseignement supérieur agricole et la recherche sont ceux qui accusent le plus de retard, la complexité des opérations d'investissement pouvant en être la cause.

Au total, si les régions demeurent largement favorables à la présence du secteur agricole dans les CPER, notamment pour accompagner l'installation des jeunes agriculteurs, le ministère demeure plus réservé. Il distingue les actions relatives à l'enseignement supérieur agricole et la recherche, pour lesquelles les fonds du CPER sont déterminants, du reste des actions, pour lesquels il considère que les

CPER n'apportent aucune valeur ajoutée, puisque les opérations auraient été financées par d'autres moyens.

4 - L'emploi et la formation professionnelle : des montants modestes affectés au fonctionnement

Un volet spécifique « emploi et formation professionnelle », centré sur des thématiques précises, est présent au sein de la programmation 2007-2013, au-delà des objectifs globaux de soutien à l'emploi.

La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) intervient au sein des contrats de projets *via* deux programmes budgétaires : le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, doté pour les CPER de 35 M€, et le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, doté de 394 M€ de crédits d'État. Ces crédits ont été affectés au financement des actions suivantes :

- les maisons de l'emploi ;
- les crédits d'investissement de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale ;
- le fonctionnement des centres d'animation et de ressources d'information sur la formation (CARIF) et des observatoires régionaux emploi-formation (OREF).

5 - La culture

Lors de la programmation initiale, le ministère de la culture et de la communication s'est engagé au sein des CPER par l'intermédiaire de trois programmes budgétaires à hauteur de 361,65 M€ :

- programme 175 - *Patrimoines* (rénovation de monuments historiques et de sites patrimoniaux d'intérêt national, grands musées territoriaux) à hauteur de 211,40 M€ ;
- programme 131 - *Création* (grands auditoriums et lieux de diffusion) pour 96,42 M€ ;
- programme 224 - *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (mise au standard international des établissements d'enseignement supérieur, numérisation) avec 53,83 M€.

Dans chaque région, les CPER ont sélectionné trois programmes d'investissement structurants. Selon le ministère, le taux d'AE avoisinerait les 90 % fin 2013. Ce taux résulterait d'une bonne sélection des projets, ainsi que d'un suivi régulier effectué par le ministère et ses services déconcentrés, grâce à leurs moyens propres, qui ne se limitent pas au logiciel *Présage*. Ce suivi fin a permis une certaine réactivité dans l'emploi des fonds : ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, pour le projet du Louvre-Lens, qui, bien que non intégré initialement au CPER, a pu finalement bénéficier de crédits prélevés sur d'autres projets et qui n'étaient pas consommés à cette date. Un autre succès est mis en avant par le ministère : le fonds régional d'art contemporain (FRAC) de Marseille, livré en 2013 dans le cadre de la manifestation « Marseille capitale européenne de la culture ».

Les élus et le ministère de la culture estiment généralement utile la présence d'un volet culturel au sein des CPER.

Cependant, selon le ministère de la Culture, il n'est pas certain que les CPER lui soient nécessaires pour réaliser les projets qu'il y a inscrits. Leur réalisation serait surtout liée à son organisation territoriale ancienne et aux bonnes relations entretenues avec les services culturels des collectivités territoriales. Les CPER permettraient un dialogue avec l'ensemble des acteurs territoriaux et contribueraient à établir une réelle stratégie culturelle reposant sur un effort important de sélectivité.

Toutefois, un désaccord persiste sur la nature des actions prioritaires : le ministère de la culture cherche à faire financer les actions en faveur du patrimoine, alors que les régions accordent tendanciellement plus de financements au spectacle vivant.

6 - Les pôles de compétitivité : des montants modestes pour une politique jugée efficace

La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a intégré les CPER 2007-2013 principalement pour financer les pôles de compétitivité. Bien que ne répondant pas à la définition de « grands projets » tels qu'indiqués dans la programmation 2007-2013, les pôles de compétitivité sont apparus comme des projets suffisamment mûrs et porteurs pour être financés par ce biais, afin de promouvoir l'innovation et l'accompagnement des mutations économiques. Ainsi, contrairement au souhait initial de n'intervenir que sur des actions structurantes, les financements ont consisté en des lignes de crédits ouvertes au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de

l'emploi (DIRECCTE) pour financer aussi des interventions tels le soutien au travail collaboratif, le conseil aux entreprises, la mise en réseau, etc.

Néanmoins, les CPER ont constitué pour cette génération une part importante de l'action de la DGCIS. En effet, la moitié des budgets annuels des DIRECCTE était consacrée aux CPER (33 M€ sur les 66 M€ alloués annuellement par le programme budgétaire 134). Sur les 238 M€ programmés initialement, 232 M€ devraient être engagés au 31 décembre 2013 selon la DGCIS, soit un taux d'AE de 97,6 %.

Ce résultat est lié à la maturité des projets, ainsi qu'au suivi exercé par un logiciel propre à la DGCIS et partagé entre administrations centrales et déconcentrées. La valeur ajoutée des actions menées par la DGCIS est plus liée à la nature des projets (les pôles de compétitivité) qu'au vecteur que constitue le CPER, même si le CPER contribue à assurer une pérennité de financements étatiques.

III - Un impact limité sur le développement des territoires

Au fil des générations successives des contrats État-régions, deux types de contrats complémentaires ont été mis en place : les contrats interrégionaux qui couvrent le territoire de plusieurs régions, et les contrats territoriaux qui, à l'inverse, intéressent un périmètre restreint au sein d'une région déterminée. Aucun de ces contrats n'a paru à la hauteur des enjeux *supra* ou *infra* régionaux.

A - Une faible prise en compte de la dimension interrégionale

1 - Un faible effet de péréquation

Les CPER n'ont pas vocation à constituer, *a priori*, un instrument de péréquation entre les régions. Selon le rapport Chérèque[54], pour les deux premières générations de contrat (1984-1988 et 1989-1993), *« l'État calculait sa contribution proportionnellement à ce que les conseils régionaux proposaient de consacrer au contrat de plan »*.

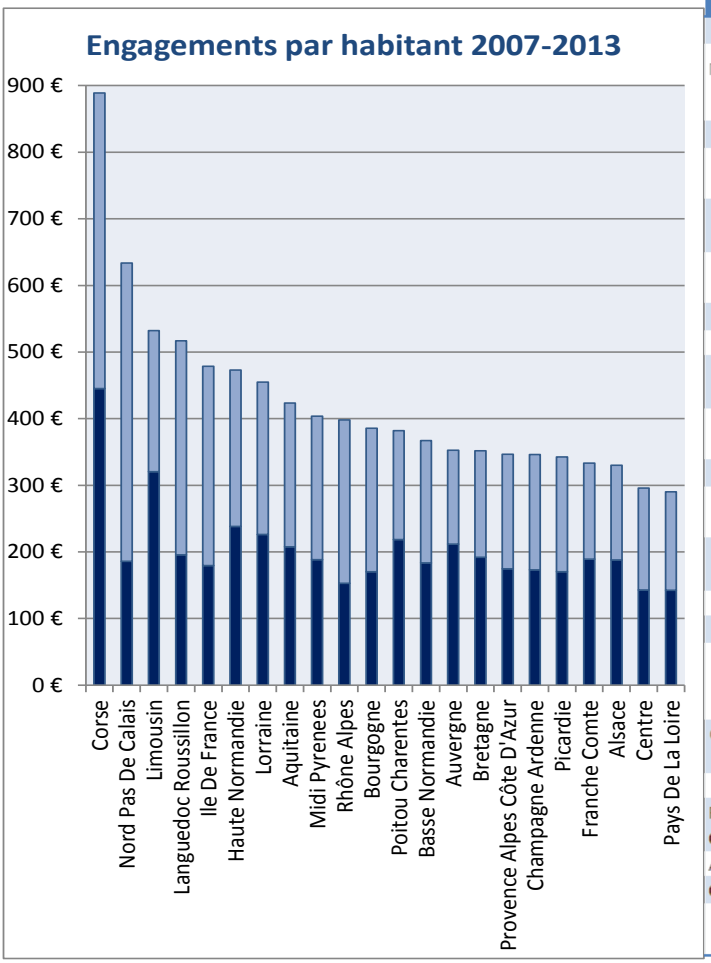
Selon le même rapport, à partir de la troisième génération (1994-1998), la participation de l'État s'est accrue pour les régions *« nécessitant un effort prioritaire de l'État (…) Toutefois, les contrats État-région n'ont pas eu l'effet péréquateur escompté»*[55]. S'agissant des CPER de la quatrième génération (2000-2006), la Cour des comptes avait également relevé que leur effet correcteur était faible : *« malgré la volonté exprimée par les instructions ministérielles*[56] *d'en faire un outil de péréquation entre les régions, en adaptant le soutien financier de l'État à leur situation économique et sociale, l'analyse précise des documents signés montrait que, pour l'essentiel, l'engagement de l'État était proportionnel à la population, à de rares exceptions près (Corse, Guyane, Limousin)*[57]*»*.

Pour apprécier la contribution de l'État aux CPER 2007-2013, un indicateur pertinent est le niveau d'engagement financier rapporté au nombre d'habitants (cf. tableaux ci-dessous). À l'exception de la Corse et, dans une moindre mesure du Limousin, l'engagement de l'État varie de 142 à 238 € par habitant, soit dans une fourchette relativement étroite.

Au vu de ces chiffres, il ne semble donc pas que l'État ait souhaité attribuer des dotations accrues aux régions considérées comme « défavorisées » par rapport à celles considérées comme « riches ».

[54] Jacques Chérèque, rapport sur la prochaine génération de contrats de projets État-Régions (2000-2007), *« plus de région et mieux d'État »*, mai 1998.
[55] Rapport Chérèque pages 15 et 16.
[56] Circulaire du 1er juillet 1998 de la ministre chargée de l'aménagement du territoire, citée dans le référé du 16 février 2006 page 9.
[57] Référé du 16 février 2006, page 2.

Graphique n° 3 : engagement par habitant par région dans les CPER 2007-2013



Région	Etat 2007-13	CR 2007-13	TOTAL
Corse	445 €	444 €	889
Nord Pas de Calais	186 €	447 €	633
Limousin	321 €	211 €	532
Languedoc Roussillon	196 €	321 €	517
Ile De France	179 €	299 €	479
Haute Normandie	238 €	235 €	473
Lorraine	226 €	229 €	455
Aquitaine	208 €	216 €	423
Midi Pyrénées	188 €	215 €	404
Rhône Alpes	153 €	245 €	398
Bourgogne	170 €	215 €	386
Poitou Charente	218 €	164 €	382
Basse Normandie	184 €	184 €	367
Auvergne	212 €	141 €	353
Bretagne	192 €	160 €	352
Provence Alpes Côte D'Azur	175 €	172 €	347
Champagne Ardenne	173 €	173 €	346
Picardie	170 €	172 €	342
Franche Compté	189 €	144 €	333
Alsace	188 €	142 €	330
Centre	143 €	153 €	296
Pays de la Loire	142 €	148 €	290

Source : DATAR

L'effort financier de l'État semble en fait dépendre davantage des thématiques contractualisées dans chacun des CPER que d'une volonté de péréquation entre les régions.

En tout état de cause, sur le long terme, l'effort de péréquation, à supposer qu'il existe, est affaibli par la baisse de la part de l'État dans le financement. Cette part qui était de 60 % des engagements de la première génération (1984-1988), a diminué de manière constante sur les contrats suivants, jusqu'à 51 % pour la quatrième génération (2000-2006). Avec la cinquième, elle est tombée à 44 % du total.

Concernant la dimension territoriale des CPER, l'enquête a fait apparaître l'impact limité du volet territorial sur le développement des zones rurales. Il est en outre difficile d'apprécier l'efficacité des contrats interrégionaux compte tenu de leur faible taux d'exécution.

2 - Les limites des contrats interrégionaux

La coopération interrégionale dans les massifs montagneux et les bassins fluviaux s'est développée à partir de 2000-2006[58]. Structurée sur la base de la loi du 9 janvier 1985, dite « loi Montagne »[59] et de la loi du 16 décembre 1964, elle permet de définir de grands projets correspondant aux problèmes spécifiques de ces territoires. Les contrats qui en découlent traitent principalement des questions de biodiversité, de prévention des risques et d'attractivité des territoires.

Quelle que soit la pertinence de la thématique environnementale, on peut regretter que la coopération interrégionale ne soit pas allée plus loin dans d'autres secteurs, notamment celui des transports.

Ainsi, en matière ferroviaire, quelques échecs semblent partiellement imputables à l'absence de vision interrégionale, notamment pour les liaisons entre l'Île-de-France et les régions voisines. Dans le CPER 2007-2013 d'Île-de-France, la dimension interrégionale est prise en compte pour le GP5 *Contribuer à l'accessibilité*, dont un volet est

[58] Décision du Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) du 15 décembre 1998 - Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

[59] La loi montagne relative au développement et à la protection de la montagne de 1985, qui définit la notion de « zone de Massif », sur laquelle s'appuient les contrats interrégionaux de massifs.

consacré à six opérations ferroviaires interrégionales avec les grandes villes des régions voisines : Haute-Normandie, Picardie, Champagne-Ardenne, pour un montant total de 46 M€.

Toutefois, cette coopération interrégionale a pu, par ailleurs, paraître peu satisfaisante vue de l'autre côté des frontières de l'Île-de-France. Ainsi, comme on l'a vu supra, la saturation de l'autoroute A1 et de l'axe ferroviaire Beauvais-Paris aurait dû rendre prioritaires les projets programmés tant en Île-de-France qu'en Picardie (axe Paris-Creil, Creil-Beauvais, Picardie-Roissy mais la partie située en Île-de-France n'a pas été réalisée car considérée comme non prioritaire. De même l'électrification de la ligne Paris-Troyes, faute de représenter une priorité pour l'Île-de-France, n'a pas été réalisée, compromettant ainsi la réalisation du CPER Champagne-Ardenne.

En fait, la thématique environnementale est restée dominante pour la génération 2007-2013. Onze contrats de projets interrégionaux (CPIER) ont été élaborés concernant cinq massifs de montagne (Alpes, Massif Central, Jura, Vosges, Pyrénées) et six bassins fluviaux (Seine, Rhône, Meuse, Loire, Garonne et Vallée du Lot).

Les montants financiers de la maquette 2007-2013 s'élevaient à 1,6 Md€, répartis comme suit :

Tableau n° 13 : maquette financière et montants engagés au 31 mars 2014 des CPIER 2007-2013 (en M€)

	Total			Etat			Région			Département			Autre public		
Plan Loire	265,14	108,28	*40,8%*	129,14	48,34	*37,4%*	114,71	56,40	*49,2%*	0,00	0,00	-	21,30	3,54	*16,61%*
Plan Meuse	47,64	12,34	*25,9%*	21,80	9,70	*44,5%*	18,49	2,64	*14,3%*	7,35	0,00	*0,0%*	0,00	0,00	-
Plan Rhône	612,66	231,39	*37,8%*	214,41	70,25	*32,8%*	199,25	59,61	*29,9%*	0,00	0,00	-	199,00	101,54	*51,02%*
Plan Seine	120,08	27,41	*22,8%*	71,60	18,18	*25,4%*	48,48	9,23	*19,0%*	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
Plan Garonne	107,30	51,94	*48,4%*	75,80	51,94	*68,5%*	31,50	0,00	*0,0%*	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
Plan Vallée du Lot	30,05	18,90	*62,9%*	19,00	18,90	*99,5%*	11,05	0,00	*0,0%*	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
CIM Alpes	129,29	33,80	*26,1%*	61,73	33,74	*54,7%*	67,56	6,00	*0,1%*	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
CIM Jura	68,68	39,80	*57,9%*	16,20	11,45	*70,7%*	19,51	12,51	*64,1%*	32,97	15,83	*48,0%*	0,00	0,00	-
CIM Massif Central	122,40	39,62	*32,4%*	61,20	26,82	*43,8%*	61,20	12,65	*20,7%*	0,00	0,00	-	0,00	0,15	-
CIM Pyrénées	83,84	25,70	*30,7%*	41,87	23,98	*57,3%*	41,97	1,72	*4,1%*	0,00	0,00	-	0,00	0,00	*100%*
CIM Vosges	70,58	11,73	*16,6%*	20,00	11,73	*58,7%*	21,50	0,00	*0,0%*	0,00	0,00	-	29,08	0,00	-
Total	**1 657,66**	**600,90**	***36,2%***	**732,75**	**325,04**	***44,4%***	**635,21**	**160,75**	***24,4%***	**40,32**	**15,83**	***39,3%***	**249,38**	**105,22**	***42,19%***

Source : données au 31 mars 2014, fournies par la DATAR

Deux types de CPIER connaissent une programmation différente.

Alors que les plans fleuves permettent une grande concentration des crédits sur quelques actions, puisque les crédits de l'État sont à 85 % dédiés aux thématiques environnementales (programme budgétaire 181 *Prévention des risques naturels*, fonds Barnier et agences de l'eau (le solde se répartissant entre 8 % pour les transports, 6 % pour l'agriculture), les contrats de massifs ont connu une programmation plus éclatée : même si 70,4 % des crédits contractualisés sont alloués à l'aménagement du territoire (principalement via le FNADT), 10,1 % sont consacrés à l'écologie (y compris l'action de l'ADEME pour 2,1 %), 9,8 % à la forêt, 4 % à l'agriculture, 2,5 % au tourisme et 2,3 % au sport. Cette dispersion fait courir le risque du saupoudrage et de moindre efficacité des conventions de massifs.

Selon le logiciel « *Présage* », le taux d'engagement des crédits inscrits dans les volets interrégionaux s'élevait au 25 mai 2014 à 47,3 %, soit un taux sensiblement inférieur au taux d'engagement des CPER à la même date (63,7 %)

À titre d'exemple, pour le plan Rhône et le plan Loire, qui représentent près de 53 % de l'ensemble des crédits sur les 877,8 M€ contractualisés initialement, seuls 339 ,7 M€ ont été engagés[60]. De plus, le taux d'engagement de l'État est supérieur à celui des régions (24,4 %) et des autres collectivités. Par ailleurs, dans plusieurs contrats (Plan Garonne, Plan Vallée du Lot, contrat interrégional de massif-CIM- Alpes, CIM Massif central, CIM Vosges), le taux d'engagement des crédits par les régions et les autres collectivités est très faible, inférieur à 20 %.

Selon la DATAR, ce faible engagement est lié à la difficulté pour les acteurs locaux à se fédérer et à porter des projets à une échelle qui ne concorde pas avec les périmètres administratifs régionaux.

Ainsi, ni par les thématiques prises en compte, ni par les montants financiers en jeu, ni par les taux d'exécution, les contrats interrégionaux ne paraissent à la hauteur des enjeux interrégionaux.

[60] Le MEDDE précise que la mise à jour des données dans le logiciel *Présage* par ses utilisateurs n'étant pas systématique, les taux d'engagements « réels » seraient supérieurs au taux affiché par *Présage*. Ainsi, pour le plan Rhône, 415 M€ auraient été engagés fin mars 2014, soit un taux de 68 %.

B - Un saupoudrage qui profite peu aux territoires ruraux

Déjà observé dans les générations précédentes des CPER, le saupoudrage des crédits a plutôt été aggravé par les volets territoriaux même si les travaux disponibles de la DATAR ne permettent pas d'analyser le rôle des CPER dans le développement des territoires ruraux[61].

1 - Une pratique persistante

Le phénomène de saupoudrage des projets inscrits dans les CPER se manifeste à la fois dans le fait que de toutes petites opérations sont retenues et dans le choix insuffisamment sélectif des thématiques.

S'agissant des CPER de la quatrième génération (2000-2006), un rapport parlementaire relevait que « *le recours croissant au dispositif a eu pour conséquence la multiplication des projets sans ligne directrice, conduisant à une sorte d'atomisation des contrats : les contrats comportent désormais beaucoup trop de toutes petites opérations* ».

Face à ces critiques récurrentes, le Premier ministre, dans sa circulaire du 6 mars 2006, précisait que les contrats de projets devraient être plus sélectifs, et d'un format plus réduit que les précédents. Il préconisait « *d'identifier des axes stratégiques nettement distincts des interventions de droit commun* » et de concentrer les CPER sur des opérations d'investissement, notamment des « *projets d'envergure nationale* », au demeurant non définis.

En dépit de ces directives, les CPER de la cinquième génération (2007-2013) comportent beaucoup de petites opérations.

C'est tout particulièrement le cas dans les volets territoriaux, qui ont vocation à financer des opérations de portée limitée.

À titre d'exemple, en Haute-Normandie, la dispersion des moyens perdure. Cette dispersion était déjà une caractéristique du contrat de plan 2000-2006 puisque, sur soixante-cinq opérations, trois seulement

[61] Il n'existe pas, à la connaissance de la Cour des comptes, d'évaluation de la DATAR sur le développement des territoires ruraux à travers les CPER, alors qu'elle a fait établir des évaluations sur les volets ferroviaires ou universitaires, ainsi qu'une évaluation sur la contribution du FEDER au développement des territoires ruraux.

représentaient plus de 5 % des crédits contractualisés et trente-six opérations (55 %) moins de 1 %.

Pour le contrat de projets 2007-2013, le nombre d'actions a certes été nettement réduit, mais sans que leur format ne soit fondamentalement modifié : six actions sur trente-six (16 % des crédits contractualisés) sont d'un montant supérieur à 5 % du contrat, et quinze (41 %) d'un montant inférieur à 1 % du contrat.

La dispersion des moyens caractérise aussi le financement des investissements dans les structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées, ainsi que les actions des agences de l'eau.

Deux secteurs semblent aussi particulièrement exposés à cette critique : l'emploi et la formation professionnelle, d'une part, et l'agriculture, la forêt et la pêche, d'autre part.

En matière d'emploi et de formation professionnelle, le niveau modeste des crédits a déjà été relevé plus haut, de même que le financement, par les CPER, de dépenses de fonctionnement. Bien souvent, ce ne sont pas des projets structurants qui ont été sélectionnés, mais des enveloppes budgétaires accordées aux niveaux déconcentrés pour financer des actions locales. Ainsi, en Île-de-France, la région reconnaît un certain saupoudrage en matière de formation professionnelle et d'emploi, notamment le grand projet « *Agir contre le chômage* », qui concerne essentiellement des dépenses de fonctionnement.

De même, en Haute-Normandie, la région verse des subventions de fonctionnement, au titre de l'action 1.4. « *soutenir les structures indispensables d'accompagnement à l'orientation, la formation et l'emploi tout au long de la vie* », au centre de ressources emploi formation (CREFOR) et à la Cité des métiers, ainsi qu'au titre des actions 1.5. (« *accompagner les salariés en contrat d'avenir ou en contrat d'accompagnement dans l'emploi* ») et 1.6. (« *financer la validation des acquis de l'expérience* »).

En outre, dans la très grande majorité des cas, la délivrance de ces différentes aides fait appel à des dispositifs préexistants. Leur inscription au contrat de projets a pour effet d'augmenter artificiellement l'enveloppe contractuelle, sans accroître leur valeur ajoutée.

L'émiettement des crédits caractérise tout particulièrement les actions dans le secteur agricole. Ainsi, en Haute-Normandie, ces actions permettent de cofinancer des investissements très variés réalisés par les exploitants et d'accorder des aides d'un montant souvent très modeste (ex. : 1 863 € pour du matériel de préparation des produits de la pêche).

Selon le ministère de l'agriculture, les opérations en cause, soutenues par l'État et les fonds européens, auraient été menées de la

même façon en dehors des CPER dans la mesure où la plupart d'entre elles figuraient dans les programmes de développement rural (FEADER). En effet, le secteur agricole ne devant pas initialement intégrer la génération 2007-2013 des CPER, la décision de l'inclure dans le périmètre n'a précédé que de quelques semaines la signature des contrats, ce qui a eu pour conséquence une absence de programmation et de préparation spécifique. Les projets ou lignes de crédit retenues sont donc des actions déjà prévues et budgétées par le ministère, qu'il a accepté d'inscrire dans les CPER.

La multiplicité des petites opérations en rend le suivi difficile, et les taux d'exécution sont souvent plus faibles en matière agricole. Malgré l'existence d'un logiciel spécifique pour le suivi du FEADER, le suivi des CPER est rendu complexe par la multiplicité des actions (surtout celles relatives à des dépenses de fonctionnement ou à de petits investissements), des acteurs, et des instances de suivi.

Si, par le biais des volets agricoles, le champ d'intervention des CPER couvre les territoires ruraux, leur effet sur le développement de ces territoires paraît très limité, y compris pour le secteur agricole.

2. Un saupoudrage encore accru par les volets territoriaux

Selon la circulaire du 6 mars 2006, les CPER pouvaient être complétés par un volet territorial destiné à prendre en compte des opérations d'envergure plus limitée intéressant un périmètre infrarégional.

Dans trois régions, un tel volet n'a pas été conclu (Alsace, Haute-Normandie[62] et Île-de-France[63]), et en Corse, bien que contractualisé, il n'a pas été mis en œuvre. Au total, le volet territorial représentait dans la contractualisation initiale 2 447 M€ soit 9 % du montant total des CPER, avec une part État de 954 M€ (dont 515 M€ provenant du FNADT) et 1 493 M€ des régions.

[62] En Haute-Normandie, le préfet de région se serait opposé à un tel contrat.

[63] La région considère toutefois qu'en réalité le CPER comporte un volet territorial, qui est constitué, d'une part, pour le GP3 *Renforcer l'attractivité de l'Île-de-France*, par deux volets, l'un sur les territoires d'intérêt régional et national et l'autre sur le soutien aux dynamiques territoriales de cohésion et d'innovation, notamment en ce qui concerne les nouveaux quartiers urbains, qui ont vocation à la création de logements, et, d'autre part, pour le GP8 *Prendre en compte les enjeux environnementaux de l'Île-de-France*, par un volet *protéger et valoriser la biodiversité : soutien aux parcs naturels régionaux (PNR).*

Les volets territoriaux concernent autant les zones urbaines que rurales. Ainsi, en Nord-pas-de-Calais, le volet territorial concerne le Hainaut-Cambrésis, la revitalisation du Pas-de-Calais, mais aussi l'aire métropolitaine de Lille.

En effet, selon la circulaire du 6 mars 2006, les volets territoriaux devaient porter sur des thématiques suivantes :

- politique de développement durable des agglomérations ;
- développement numérique des territoires ;
- stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique ;
- gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- adaptation des services au public en matière sociale et médico-sociale.

Dans certains CPER, un volet territorial non thématique a été également mis en place, donnant lieu à la conclusion de 306 conventions locales (par exemple, 44 en Midi-Pyrénées, 3 en Picardie), avec les conseils généraux (38), les pays (171) ou des établissements publics de coopération intercommunale (67).

En Auvergne, chaque département s'est vu créditer d'une somme de 10 M€ (financée à parité par l'État et la région). Si, au départ, trois des quatre départements avaient souhaité concentrer les crédits sur un ou deux projets structurants, les difficultés à les mettre en œuvre les ont contraints à modifier leur programmation et à transformer le volet territorial en une ligne de trésorerie, à l'exception du Puy-de-Dôme, qui a conservé son projet initial et l'a mené à terme (train panoramique à crémaillère du Puy-de-Dôme).

De leur côté, le Cantal (qui avait programmé des interventions sur la station de ski du Lioran et un projet de « stade aérien »[64] sur l'emprise de l'aéroport d'Aurillac) et la Haute-Loire (abbaye de la Chaise-Dieu et domaine du Sauvage) ont connu des difficultés dans l'exécution de ces projets. Pour le Cantal, une partie des crédits ont été transférés au projet de complexe de cinéma d'Aurillac pour une somme de 1,6 M€.

En Picardie, les projets portent sur des petites infrastructures locales comme des salles des fêtes (salle multifonction d'Allonville en 2013), un circuit pédestre de 13 haltes (panneaux d'interprétation) et trois

[64] Projet 5 du volet territorial du 8 octobre 2007 relatif au Cantal, intitulé : « développement d'infrastructures aéroportuaires, et d'un stade aérien par la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac ».

stations de scénographies (église fortifiée, temple et lavoir) pour la commune de Parfondval, ou encore un « point d'accueil touristique multiple » dans une ancienne école, le spectacle « Le souffle de la Terre » à Ailly-sur-Noye.

Ce type de volet territorial fait à l'évidence courir le risque d'un saupoudrage des crédits. Il est souvent vu comme la compensation nécessaire de la concentration des autres crédits CPER dans la capitale régionale, où se situent la majeure partie des projets structurants. Ainsi, en Picardie où le volet territorial a été constitué de trois enveloppes départementales, l'objectif était, selon le président du conseil régional « une plus grande solidarité territoriale dans la mise en œuvre du CPER, en veillant tout particulièrement au développement du département de l'Aisne ».

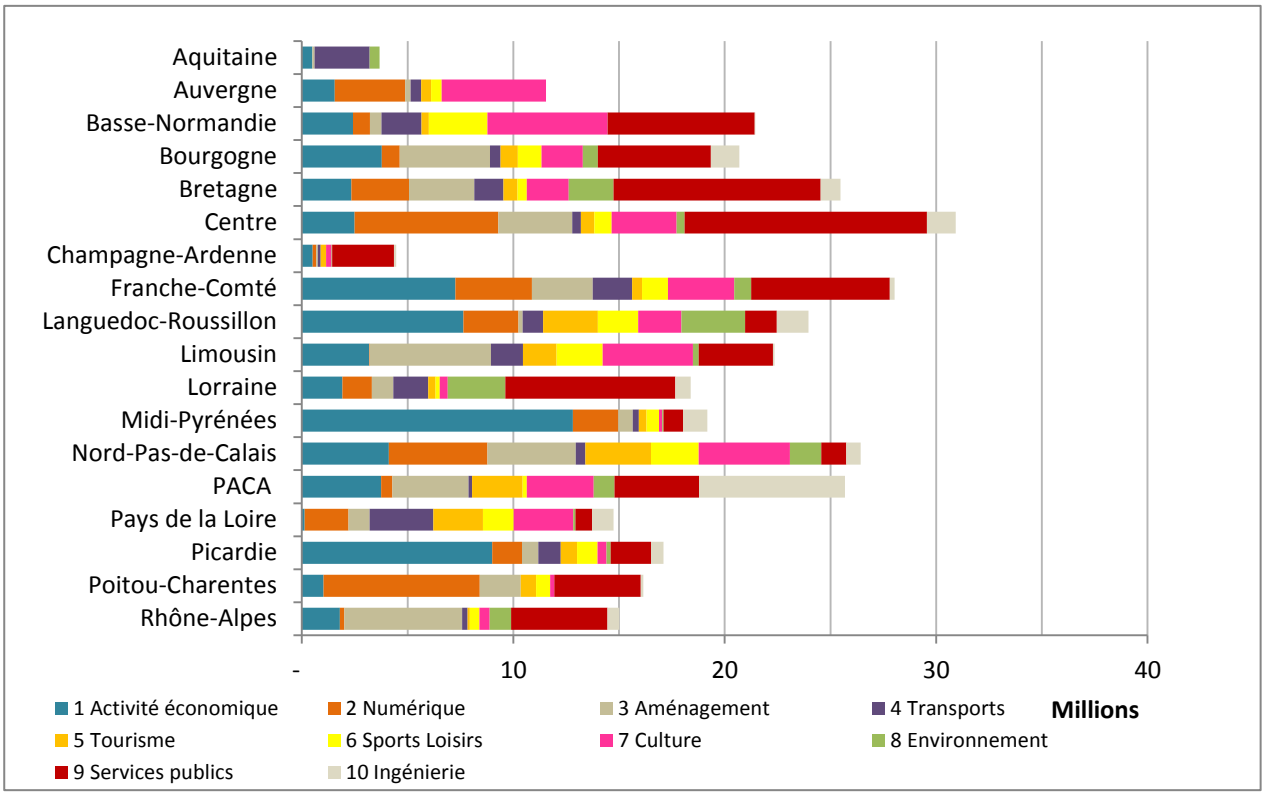
Dans d'autres cas, les volets territoriaux des CPER ont concerné des politiques ou des thématiques particulières : dans la région Centre, il traite de sujets transversaux (ingénierie territoriale, TIC, santé, environnement, services à la population, rénovation urbaine). Le président du conseil régional et le préfet estiment que le volet territorial du contrat de projets a ainsi répondu à des enjeux spécifiques à la région, tels que la désertification médicale de secteurs marqués par le vieillissement de la population, avec par exemple, la réalisation de maisons de santé pluridisciplinaires.

En Aquitaine, le volet territorial concerne les politiques de l'ANRU. En Auvergne, en sus d'un volet départemental, un volet territorial régional a également été contractualisé autour d'un projet à dimension régionale, le parc *Vulcania*, et sur une thématique, le développement du numérique.

Quel que soit le type de volet territorial, les thématiques abordées sont aussi diverses que les collectivités signataires, même si les services aux personnes et le développement économique semblent être les deux thèmes principaux.

On trouvera en annexe n° 13 deux exemples de contrats territoriaux intéressant l'Auvergne et le Pays basque.

Graphique n° 4 : répartition par secteur des volets territoriaux



SOURCE : DATAR

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les CPER représentent une part significative des dépenses d'investissement de l'État et des régions. Alors que jusqu'à la quatrième génération de CPER (2000-2006), les crédits engagés n'ont cessé d'augmenter, la cinquième génération (2007-2013) est marquée par un recul sensible des crédits contractualisés.

Les transports sont le principal secteur financé par les CPER 2007-2013, en particulier les transports ferroviaires. Si ce secteur connaît un taux d'exécution satisfaisant, la programmation initiale et le suivi des dossiers n'ont pas été à la hauteur des attentes et des enjeux financiers. Trop souvent, des projets insuffisamment préparés ont été inscrits aux CPER et n'ont pas pu être mis en œuvre. De même, les enjeux interrégionaux, notamment entre l'Île-de-France et les régions limitrophes, devraient être mieux pris en compte.

Pour l'enseignement supérieur, les CPER constituent un outil majeur de financement des investissements immobiliers. Toutefois, alors que l'État s'était fixé pour objectif la réhabilitation des locaux au lieu de l'augmentation des surfaces, cette priorité n'a pas été respectée. Alors que le suivi financier et budgétaire réalisé par le ministère chargé de l'enseignement supérieur est bien rodé, il n'est pas suffisamment utilisé comme outil de décision. Ce suivi devrait être élargi à l'avancement physique des opérations pour identifier les blocages et prendre les mesures correctrices en temps utile.

Outre ces deux secteurs, les CPER financent une grande variété de politiques nationales ou régionales d'importance très inégale. Ainsi, dans les CPER 2007-2013, l'environnement et l'agriculture représentent des enjeux financiers significatifs, alors que l'emploi, la culture et les pôles de compétitivité ne figurent que pour des montants modestes. Dans une période de raréfaction des ressources publiques, la fixation de vraies priorités thématiques au sein des CPER est de plus en plus nécessaire.

Au fil des générations successives de CPER, des préoccupations nouvelles ont eu pour effet de les doter de volets territoriaux, et de les compléter par des contrats interrégionaux concernant les massifs montagneux et les bassins fluviaux. Toutefois, les volets territoriaux, qui concernent autant les zones urbaines que rurales, paraissent avoir un effet limité sur ces dernières. Quant aux contrats interrégionaux, compte tenu des enjeux financiers réduits et de leur faible taux d'exécution, leur impact paraît faible.

Il appartiendra à l'État de décider de faire ou non des CPER un vecteur de péréquation territoriale. Les futurs contrats devront, en tout cas, éviter le saupoudrage des crédits, notamment dans les territoires ruraux.

La Cour, en conséquence, formule la recommandation suivante :

3. pour l'État et les régions : être plus sélectif dans le choix des opérations inscrites dans les CPER :

- *subordonner l'inscription de toute opération à la définition d'un échéancier de réalisation physique et financière, adossé à une étude préalable ;*
- *concentrer les volets territoriaux et les contrats interrégionaux sur un nombre limité de thématiques structurantes.*

Chapitre III

Un pilotage mal maîtrisé

Dans son référé du 16 février 2006, relatif à l'examen de la génération 2000-2006 des CPER, la Cour constatait des progrès notables, par rapport aux générations antérieures, dans l'identification, au sein du budget de l'État, des crédits qui y figurent et dans le suivi réalisé à partir des bilans annuels régionaux. Toutefois, elle soulignait que des difficultés persistaient, tenant à l'absence de méthode et d'outil de pilotage adapté.

Une large part de ces constats demeure d'actualité concernant la génération 2007-2013.

L'enquête a révélé la persistance de graves dysfonctionnements qui concernent à la fois les instances chargées du suivi des contrats et les outils informatiques dédiés à ce suivi. Les objectifs de fiabilisation et de consolidation des données relatives, en particulier, aux engagements régionaux, n'ayant pas été atteints, c'est avec prudence qu'il faut considérer les taux d'exécution transmis par le CGET le 25 mai 2014, soit un taux global d'engagement de 63,7 %, dont 76,1 % pour l'État, 55,4 % pour les régions et 38,8 % pour les autres collectivités. Ces carences nuisent à la qualité de l'évaluation à mi-parcours et donc à la portée de la révision de ces contrats.

I - Les lacunes du pilotage

Le dispositif de suivi prévu en 2007 n'a été que très partiellement mis en place. Très souvent, les instances sectorielles ont pris le pas sur les instances transversales, et les CESR y ont été peu associés.

A - Une tentative de pilotage inaboutie

1 - La mise en place d'un dispositif de suivi

Pour la génération 2007-2013, le dispositif prévu par la circulaire du 25 avril 2007 reposait notamment sur des instances de gouvernance réunissant les acteurs concernés, devant permettre une articulation cohérente des différents niveaux, régional et national.

Le suivi global de l'avancement du CPER devait être assuré par le groupe d'études et de suivi des contrats de projets État-régions (GESPER), qui réunit deux fois l'an des représentants de la DATAR, de la direction du budget et des directions centrales des ministères impliqués dans le financement des contrats. Il était chargé à la fois de dresser un bilan annuel d'exécution, de s'assurer de la disponibilité des crédits nécessaires à la poursuite de cette exécution et d'instruire les propositions soumises à l'arbitrage du Premier ministre.

Au niveau local, la même circulaire prévoyait qu'« un comité de suivi du CPER rassemblant au minimum les signataires du contrat sera mis en place dans la région ou l'inter-région selon des modalités définies localement, afin d'effectuer un suivi régulier de l'avancement du CPER. Il se réunira normalement deux fois par an, avant les réunions nationales du GESPER pour examiner le rapport d'avancement du CPER. Il a vocation à suivre l'exécution du contrat et à anticiper les évolutions dans les deux années suivantes. Ses travaux doivent exposer les motifs d'éventuels écarts significatifs entre prévisions et réalisations et, le cas échéant, proposer la déprogrammation d'opérations accusant des retards d'engagement et la révision éventuelle du cadre contractuel.

2 - Une formalisation inachevée

Les comités de suivi prévus par la circulaire du 25 avril 2007 ont en réalité été très diversement organisés dans les régions, aussi bien dans leur composition que dans les responsabilités qui leur ont été confiées ou leur périmètre thématique. La formalisation contractuelle de leur existence s'est également révélée variable.

Le schéma de gouvernance mis en place en Auvergne a répondu à une stricte application du cadre imposé par la circulaire. Le contrat de projets de cette région annonçait, en effet, une composition limitée à ses seuls signataires. Il ne se distinguait des directives nationales que par

l'attribution des compétences dévolues au comité de suivi, décrit par la circulaire, à un comité dit « de programmation », seule instance référencée. D'autres contrats, comme celui du Limousin ou du Languedoc-Roussillon, n'ont pas précisé la composition du comité de suivi.

À l'inverse, certains élus ont été au-delà de la circulaire en associant d'autres acteurs locaux au pilotage du contrat. En Île-de-France ou en Aquitaine, le cadre contractualisé a ainsi ouvert le comité de suivi au président du conseil économique et social régional et au trésorier payeur général régional. Plusieurs régions ont également invité à siéger les représentants de collectivités apportant des financements, sans être pour autant formellement signataires du document contractuel.

La Haute-Normandie a, pour sa part, opté pour une organisation à deux niveaux : le comité de suivi *stricto sensu* a été complété par un comité de suivi restreint, réunissant uniquement le président du conseil régional et le préfet de région, assistés du secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) et du directeur général des services de la région.

À ces instances de compétence générale sont parfois venus s'ajouter des comités de suivi ou de pilotage, selon les vocables retenus, spécifiques à certains volets identifiés dès l'élaboration du contrat. D'utilisation partielle en Île-de-France, où ce cas de figure était limité à trois grands projets, cette option a constitué la règle en Haute-Normandie, où chacun des sept projets inscrits au contrat devait bénéficier d'un comité de pilotage sectoriel composé de représentants des différents cocontractants. Dans cette même région, des instances de suivi devaient également être créées à des échelles plus réduites, comme en matière ferroviaire ou portuaire. En Champagne-Ardenne ou en région Centre, des groupes de pilotage sectoriels étaient représentés au comité de suivi.

Ces différences de conception ont souvent débouché sur une formalisation contractuelle inaboutie. En Île-de-France, les documents d'application n'ont, en effet, pas été adoptés ; le guide de procédure devant être annexé au contrat de la région Auvergne n'a pas davantage été produit. Ce manque de formalisme n'est pas sans rappeler le constat dressé en 2006 sur la légèreté des dispositions, propres au suivi de l'exécution prévues par la circulaire encadrant la précédente génération de contrats.

B - Des règles de suivi non appliquées

Au niveau régional, les comités sectoriels ont fonctionné plus activement que les comités transversaux. Quant aux CESR, comme au moment de l'élaboration du CPER, ils se sont plaints d'avoir été peu associés au suivi de l'exécution.

1 - Une gouvernance trop sectorielle

L'échantillon des CPER examiné dans le cadre de l'enquête a révélé des modalités de suivi sensiblement en deçà des ambitions affichées par les signataires, tant en termes de périodicité que de niveau d'analyse, l'approche globale préconisée étant bien souvent remplacée par une multiplicité de suivis purement sectoriels.

Au sein de l'échantillon examiné, les comités de suivi n'ont pas fonctionné comme prévu : une unique réunion en 2008 pour le comité de programmation Auvergne, un pilotage rapidement assuré par un comité de suivi restreint en Haute-Normandie.

En revanche, les instances de suivi à caractère sectoriel ou thématique ont été davantage sollicitées sans que, pour autant, la fréquence de ces comités ait elle-même été conforme à celle initialement convenue. Les exemples d'instances plus régulièrement convoquées, évoqués par le SGAR de la région Auvergne –en matière de recherche ou de transports– correspondent en fait à des comités techniques composés d'experts des services régionaux et préfectoraux qui, sans minimiser la portée de leur rôle, ne sauraient être assimilés à des comités de pilotage stratégique.

De fait, les acteurs locaux ont installé un pilotage fragmenté et privilégié leur intérêt pour certaines politiques publiques au détriment d'un suivi global. Le manque de formalisme qui a accompagné ces choix, conjugué aux mouvements de personnel sur la période considérée, ne permet pas de reconstituer précisément les processus ayant concouru aux différentes prises de décision. Dans l'ensemble, toutefois, les acteurs consultés ne soulèvent pas de difficultés majeures liées à cette gouvernance « à la carte » et mettent davantage en avant la qualité des échanges et la souplesse des procédures qui en ont résulté.

Ce consensus sur le pilotage du contrat se fait plus nuancé dès lors qu'est évoqué le rôle d'autres intervenants. Les précédents CPER ont été marqués par le rééquilibrage des relations État-collectivités territoriales au profit de ces dernières, dont l'expertise croissante a permis de réduire progressivement l'asymétrie des échanges avec les services déconcentrés de l'État. Les projets d'infrastructures de transport, tant ferroviaires que maritimes et fluviaux, mettent en évidence les difficultés de conciliation entre des enjeux locaux et ceux, de dimension nationale, portés par des opérateurs de l'État dotés d'une compétence sectorielle exercée à l'échelon national.

Le préfet et le président du conseil régional de Picardie ont ainsi évoqué les situations de dépendance qui peuvent en résulter et la suspicion suscitée par ce qui leur est apparu comme un manque de fiabilité technique et financière des propositions élaborées dans le domaine ferroviaire. En miroir, Réseau Ferré de France a exprimé ses difficultés à faire prévaloir une vision stratégique d'ensemble et les impératifs liés à la coexistence d'infrastructures à vocation tantôt nationale et tantôt régionale.

2 - La faible association des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)

Le code général des collectivités territoriales prévoit la consultation formelle des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux dans les procédures. Le conseil régional ne peut adopter le contrat sans avoir recueilli l'avis préalable du CESER. Il en va de même pour le suivi du contrat, dont le bilan annuel doit également faire l'objet d'un avis de cette même assemblée.

Les CESER accordent traditionnellement une importance majeure aux CPER, rappelant régulièrement les vertus qu'ils leur attribuent grâce à la réflexion stratégique et à la programmation pluriannuelle des dépenses qu'ils induisent. Leur association aux différents travaux ponctuant l'élaboration, le suivi régulier et le bilan définitif du contrat leur permet d'auditionner le représentant de l'État et leur consultation apporte un éclairage souvent pertinent sur les documents qui leur sont soumis pour avis.

La circulaire de 2007 n'imposait pas expressément leur représentation dans les instances locales de suivi et toutes les régions ne les y ont pas associés de leur propre initiative.

Au sein du panel de référence de l'enquête, certains représentants de CESER ont relaté plusieurs dysfonctionnements. Le CESER de Haute-Normandie a ainsi émis un avis par lequel il refusait de se prononcer sur le projet d'avenant qui lui était soumis, arguant d'une insuffisante information de ses membres. Le président du CESR d'Auvergne a, pour sa part, affirmé que l'audition du représentant de l'État n'a pu être organisée malgré les demandes formulées en ce sens.

Sans exagérer la portée de ces constatations, la Cour en appelle sur ce point au respect des dispositions en vigueur du code général des collectivités territoriales.

II - Un système d'information en partie défaillant

A - Un outil conçu pour un autre objet

Concernant la génération 2000-2006, l'outil CPER.net, en usage à l'époque, permettait de suivre par agrégat les crédits de l'État (contractualisés, délégués engagés et mandatés). Enrichies des bilans annuels d'exécution établis localement sous l'autorité des préfets de région, ces données avaient permis à la DATAR de produire des situations budgétaires des engagements contractuels de l'État jugées « raisonnablement fiables » par la Cour. Toutefois, en l'absence d'échéancier des dépenses programmées, le suivi n'offrait déjà qu'un aperçu partiel de l'exécution des CPER.

L'outil informatique mis en place est le logiciel *Présage*, initialement conçu et utilisé pour le suivi des fonds européens. Outre le suivi comptable des opérations, *Présage* devait permettre de suivre les différentes étapes de l'évolution d'un dossier et de partager ces informations avec les autres signataires, offrant ainsi un système homogène pour faciliter l'animation du partenariat local.

Pour sa part, la DATAR, grâce à un accès à toutes les données enregistrées sous *Présage*, était censée piloter chaque CPER et, notamment, identifier les dossiers présentant un retard d'exécution, sans avoir besoin d'interroger les services déconcentrés de l'État (SGAR) qui, lorsqu'ils ne sont pas maîtres d'ouvrage, ne disposent pas nécessairement d'une information actualisée.

Sous réserve de son appropriation par tous les acteurs, *Présage* représentait donc *a priori* un progrès. Il devait permettre à l'État de suivre

l'état d'avancement des contrats (vision comptable d'ensemble, programmes LOLF) et d'isoler les crédits susceptibles de servir de contrepartie aux fonds européens. Localement, il devait permettre aux signataires du contrat d'enregistrer leurs propres données et de suivre l'exécution du contrat tel qu'il serait structuré, c'est-à-dire non par programmes LOLF, mais par thèmes, actions et opérations, chaque contrat ayant une structure propre.

Les données enregistrées dans *Présage* étaient donc censées être lues selon deux grilles différentes, la maquette nationale et la maquette régionale, qui devaient nécessairement coïncider pendant la durée totale du contrat.

S'agissant de la mise en place du système d'information national, les contrats de projets examinés se sont révélés dans l'ensemble respectueux du cadre posé par la circulaire, faisant parfois explicitement référence tant au double suivi des nomenclatures budgétaires nationale et locale, qu'à l'utilisation de *Présage* comme outil de gestion informatique. En Île-de-France et en Aquitaine, les clauses engageant l'État ont été dissociées de celles mises en œuvre par les services régionaux. Ces derniers devaient étudier la possibilité d'utiliser *Présage* en tant qu'outil de suivi physique et financier, en l'articulant avec leurs propres applications de gestion financière des contrats de projets. Pour autant, la région Île-de-France confirmait formellement son intention de s'inscrire dans un dispositif d'échange de données avec les services de l'État.

B - Un outil mal déployé et pas assez utilisé

Le déploiement de *Présage* dans les services chargés du suivi a été lent, de même que son interface avec le système d'information budgétaire et comptable de l'État. Quant à l'interface avec les systèmes d'information des régions, elle n'a pas été mise en place. L'architecture du système ne permettant pas un contrôle de cohérence bloquant, les données apparaissent peu fiables et variables selon les régions.

1 - Un lent déploiement de l'outil informatique

Le déploiement de *Présage* n'a pas été concomitant à la signature des contrats de projets. Pendant la phase de déploiement, les services de l'État ont dû enregistrer les engagements et mandatements dans

l'application NDL (nouvelle dépense locale), pendant que les collectivités enregistraient les leurs dans leur comptabilité. *Présage* a, par ailleurs, connu plusieurs versions : *Présage 2007*, puis *Présage web*, à partir de 2009.

Le retard pris pour le déploiement de *Présage* a également impacté l'infocentre, nom donné au site extranet dédié au suivi du CPER, qui permet d'exploiter les données enregistrées sous *Présage* à l'aide d'une batterie d'une soixantaine de requêtes conçues par le prestataire ou à l'aide de requêtes propres. Cet infocentre n'a été disponible que fin 2010, soit trois années après la signature des contrats.

Ce décalage a évidemment contrarié l'appropriation de *Présage*, et plus encore de l'infocentre, par les acteurs qui ont été amenés, soit à adopter une position attentiste, soit à développer en parallèle leurs propres outils de suivi.

2 - Une interface partiellement mise en place

Pour éviter la double saisie des données, ainsi que la perte de temps et les risques d'erreur, *Présage* devait être interfacé avec les logiciels comptables utilisés par les services de l'État et avec ceux utilisés par les régions.

L'interface avec *Chorus* est aujourd'hui opérationnelle. Les données enregistrées dans *Chorus* n'ont donc plus à être ressaisies dans *Présage*. Mais ce lien entre les deux logiciels est récent et, pour d'évidentes raisons de coût, il a été décidé de ne pas enregistrer dans *Chorus* le stock des données antérieur à cette interface, c'est-à-dire les engagements et les mandatements enregistrés dans *Présage* entre 2007 et 2010. Dès lors et par construction, les chiffres enregistrés dans *Chorus* et *Présage* ne concordent pas. Il n'est donc pas possible, y compris sur la période récente, de vérifier la fiabilité des données des deux dispositifs, car les crédits fléchés CPER sont enregistrés dans *Chorus* à différents niveaux (programme ou budget opérationnel de programme) et pour réaliser des comparaisons, il faudrait disposer des droits d'accès au niveau auquel les crédits ont été enregistrés. Les préfets de région n'ayant accès qu'au niveau BOP[65], ils ne peuvent s'assurer de la concordance des crédits enregistrés dans *Chorus* avec ceux enregistrés dans *Présage*. Ce

[65] BOP : Budget opérationnel de programme.

contrôle de concordance ne peut donc être réalisé que par la DATAR, ce qui en limite, de fait, la portée.

Parallèlement, les interfaces permettant de transférer les données comptables des différents logiciels utilisés par les collectivités locales vers *Présage* n'ont été que très partiellement réalisées. Cinq régions chefs de file utilisant cinq logiciels différents, ont bien été désignées dans le but de réaliser une telle interface, mais une seule démarche a été conduite à son terme, en Bretagne. Les autres ont été abandonnées, le plus souvent pour des raisons techniques et financières. Ainsi en Bourgogne, l'interface a bien été réalisée, mais s'est révélée inadaptée à l'usage et incapable de suivre l'évolution du logiciel comptable[66].

Au surplus, l'interface réalisée en la Bretagne n'a pas été déployée dans les autres régions utilisatrices du même logiciel. Selon la DATAR, ce déploiement aurait nécessité une remise en cause des choix de pilotage de la collectivité, ce qui n'a pas été considéré comme possible.

Si certaines régions ont néanmoins accepté de renseigner *Présage* et de supporter le surcroît de travail qui accompagne cette ressaisie[67], d'autres ont décidé de ne pas le faire, tant que cette interface ne leur serait pas fournie. Ainsi, les données financières des régions Île-de-France, Haute-Normandie, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine et Picardie ne sont pas renseignées dans *Présage*, sauf lorsque, comme en Île-de-France, les services de l'État ont effectué ce travail en lieu et place des services régionaux. Lorsque le contrat de projets était signé par des départements, ces derniers ont le plus souvent adopté la même position que la région. Un président de conseil régional a résumé la situation en affirmant que « Présage requiert des moyens importants pour une utilité discutable ».

Devant cette situation, la DATAR a subordonné la révision à mi-parcours des contrats à la communication satisfaisante des données dans *Présage*, mais elle a dû se résigner, en 2012, à renoncer à une collecte exhaustive. La saisie a ainsi été limitée aux seules informations réputées présenter un caractère stratégique, principalement en matière financière. Le renseignement de données regroupées a également été toléré. Les collectivités territoriales se sont généralement pliées à cette injonction, le

[66] Le changement de version du logiciel comptable aurait dû entraîner une réécriture de l'interface.

[67] En Bourgogne, un vacataire rémunéré par l'État est chargé d'enregistrer les données de la région.

plus souvent avec l'aide des services préfectoraux, mais l'actualisation de *Présage* ne s'est pas poursuivie au-delà.

Pour disposer d'une vision actualisée de l'exécution des contrats, la DATAR et les SGAR doivent donc récupérer les données auprès des services régionaux. Dans certaines régions, ce travail d'agrégation se fait à l'aide d'un simple tableau de suivi, une à deux fois par an, lors de la réunion du comité de suivi. Mais le rythme de réunion de ces comités s'étant ralenti, le suivi financier est devenu de plus en plus aléatoire.

3 - Une architecture informatique insuffisamment contraignante

*Présage e*st une base de données alimentée par plus de 6.000 utilisateurs[68]. Malgré ce nombre très élevé, susceptible d'engendrer des erreurs, le choix n'a pas été fait d'instaurer un contrôle de cohérence bloquant dès la saisie de données. Au contraire, les acteurs disposent d'une grande liberté dans l'enregistrement des données, dont la saisie a été totalement décentralisée. Ce choix a sans doute été un facteur d'adhésion et d'appropriation du logiciel par les partenaires mais, en revanche, il rend les données moins fiables. La DATAR doit ainsi constamment procéder[69] à des recherches d'anomalies (erreur de BOP, de programme LOLF, de dates, de codification régionale, identification des dossiers dormants…) et alerter les animateurs *Présage* des régions concernées pour que les corrections soient apportées, sans toutefois pouvoir contraindre quiconque à le faire. Les erreurs, même les plus flagrantes, sont de ce fait loin d'être toutes corrigées.

En Auvergne, par exemple, le total des crédits contractualisés est différent selon que l'on retient la grille de lecture nationale ou la grille de

[68] Chiffre cité par « Étude préalable sur le système d'information pour la génération des programmes européens 2014 – 2020 » réalisée par le cabinet de conseil en organisation et stratégie INFHOTEP, à la demande de la DATAR, de l'agence de services et de paiement et de l'Union européenne. Il s'agit vraisemblablement de tous les utilisateurs de *Présage*, ceux concernés au titre des contrats de projets et ceux concernés au titre des fonds européens. Le chiffre des utilisateurs alimentant les données contrats de projets est inconnu de la DATAR. Toujours selon celle-ci, la gestion des identifiants et mots de passe est lacunaire. Les agents de la DATAR utilisent parfois eux-mêmes des codes attribués à leurs prédécesseurs ayant quitté leurs fonctions depuis plusieurs années.

[69] Avec l'aide du maître d'ouvrage délégué : l'agence de services et de paiement.

lecture locale. En Île-de-France et dans la région Centre, des écarts apparaissent également entre la maquette enregistrée sous *Présag*e et les montants effectivement contractualisés.

Par ailleurs, dans plusieurs régions, des fonds de collectivités non signataires des contrats de projets sont enregistrés dans *Présage* comme des fonds contractualisés. Ils apparaissent dès lors sur les différents états de situation[70] ce qui affecte la fiabilité des taux des crédits engagés et des crédits payés. Par exemple, en Nord-Pas-de-Calais, les départements du Nord et du Pas-de-Calais ne sont pas signataires du contrat de projets, mais d'une convention additionnelle conclue avec la Région seule. Pourtant, plus de 11 M€ ont été engagés par ces deux collectivités et renseignés dans *Présag*e, sans qu'aucun contrôle bloquant ne fasse obstacle à cette saisie. Pour la totalité des contrats métropolitains, ce sont ainsi plus de 100 M€ qui viennent s'ajouter aux crédits officiellement contractualisés.

Enfin, les informations financières transmises par les régions ont mis en évidence la persistance de divergences de fond dans l'appréciation des engagements dans la mesure où les montants engagés ne sont pas plafonnés aux montants contractualisés. La précédente génération de contrat avait déjà fait l'objet de bilans d'où ressortaient des engagements financiers régionaux supérieurs aux montants inscrits. Cette pratique, qui tend à fausser l'implication financière des régions dans un sens qui leur est favorable, a nécessairement conduit à des retraitements des données alimentant les bilans d'exécution par les services préfectoraux, sans que la fiabilité de ces derniers soit pour autant totalement assurée. Le SGAR d'Aquitaine a ainsi été conduit à écrêter les données régionales faisant apparaître des taux d'exécution supérieurs à cent pour cent.

4 - Des données peu fiables et variables suivant les régions

a) Des données peu fiables

Le paramétrage de l'application ne permet donc pas d'assurer la fiabilité des données, mais l'organisation territoriale mise en place ne le

[70] Par exemple, sur le D61 « CPER national par région et inter-région ».

permet pas davantage. Des animateurs *Présage* ont bien été désignés en région mais, outre un taux de rotation élevé, ils éprouvent de grandes difficultés à réunir et à animer le réseau local des utilisateurs. Surtout, ils ne disposent d'aucune autorité pour imposer un mode d'organisation et une homogénéisation des modes de saisie des données. À cet égard, la région Poitou-Charentes, où un guide de procédure dédié a été rédigé par les acteurs et mis en œuvre, apparaît comme une exception.

Au niveau national, l'animation du réseau des correspondants *Présage* par la DATAR montre également des limites : le correspondant central n'occupe ce poste que depuis 2009, et exerce sa fonction à temps partiel en s'appuyant sur les compétences de l'Agence de Services et de Paiement (ASP), maître d'ouvrage délégué. En 2012, la DATAR comptabilisait 19 923 anomalies portant sur 13 174 dossiers[71], anomalies dont la variété est à l'image de la souplesse de *Présage* : écarts entre les délégations de crédits ministériels figurant dans *Chorus* et les montants programmés au titre du CPER figurant dans *Présage*, incohérences de calendrier, imputations aux programmes LOLF erronées, erreurs de saisie de partenaires financiers, présence de dossiers dormants, etc.

Au surplus, comme la rectification de ces erreurs est aléatoire, la fiabilité des données enregistrées sous *Présage* apparaît très relative, d'autant que, par sa nature, le contrôle de cohérence opéré par la DATAR a forcément une portée limitée[72].

La direction du budget a d'ailleurs indiqué qu'elle considère *Présage* comme insuffisamment fiable pour être utilisé dans ses dialogues de gestion avec les différents ministères. Elle dispose à cette fin de ses propres données. De même, la DGEFP[73], pour ses échanges avec la commission européenne, utilise également un outil spécifique de suivi, distinct de *Présage*. En tout état de cause, le manque de fiabilité, réel ou ressenti, rend le pilotage aléatoire et contrarie grandement l'appropriation de l'outil par les acteurs locaux. Au surplus, dans les régions ayant refusé d'enregistrer dans *Présage* les données du contrat de projets, aucun des

[71] Dans l'architecture *Présage*, le dossier est l'élément de base (brique de base). Une opération est constituée de plusieurs briques.
[72] D'autant plus limitée que comme indiqué plus loin, la traçabilité des fonds n'est pas assurée, ce qui conduit à ne pouvoir éditer que des photographies à l'instant T, sans pouvoir remonter à une date donnée.
[73] Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle. Source : rapport INFHOTEP précité.

acteurs ne dispose d'une vision globale précise du niveau d'avancement financier du contrat. Les récolements manuels des données produites par les signataires ne se font généralement qu'une fois l'an, à condition que le comité de suivi se réunisse, ce qui n'est pas toujours le cas.

S'agissant du suivi extra-financier, l'enquête a révélé que les mesures mises en œuvre pour combler les retards de saisie et corriger les données ont conduit à reléguer au second plan le renseignement des indicateurs physiques. La saisie de données agglomérées (« agrégats ») a également altéré les possibilités d'exploitation des informations en dehors du suivi financier[74], aux fins, notamment, d'évaluation des différentes actions contractualisées.

b) Des résultats variables selon le degré d'implication des régions dans le système d'information national.

Malgré les nombreux dysfonctionnements qui l'ont accompagné, le déploiement de *Présage* a constitué un progrès au regard des conditions de suivi des engagements régionaux précédemment en vigueur. Dans les régions où les signataires ont accepté de le renseigner, conformément aux stipulations contractuelles négociées avec l'État, *Présage* a pu constituer une aide au pilotage du contrat.

Au-delà de la seule mise à niveau technique du système d'information, se pose la question d'une plus forte incitation à partager les données d'exécution du contrat. Il semble en effet difficilement envisageable de conserver une démarche partenariale qui ne s'accompagne pas d'un minimum de dispositions incitatives, voire contraignantes, pour organiser un réel partage de l'information financière.

L'adhésion des régions à un tel cadre et la fiabilisation des données qui en seront issues demeurent de véritables sujets de préoccupation, *a fortiori* si un prochain schéma de gouvernance des CPER venait à être élargi à d'autres collectivités territoriales.

[74] Comme la localisation des investissements par exemple.

C - Un taux d'exécution difficile à apprécier

Le taux d'engagement des crédits semble être le paramètre qui permet le mieux de mesurer l'exécution des CPER. Si le faible degré de préparation de certains projets et la faiblesse du pilotage semblent être à l'origine des difficultés, l'application de la règle du « dégagement d'office » ne serait vraisemblablement pas efficace pour améliorer ce taux.

1 - Différentes mesures pour une même exécution

Bien que constituant un indicateur majeur pour apprécier leur suivi et leur évaluation, le taux d'exécution des contrats de projets est, pour toutes ces raisons, une notion fluctuante selon les interlocuteurs et les documents produits. Il repose sur des réalités comptables différentes.

L'indicateur principal est le taux d'engagement qui revient à rapporter le montant des crédits ayant fait l'objet d'un engagement juridique au montant contractualisé[75]. Parce qu'il est peu réversible, l'engagement juridique donne une idée assez précise de l'avancement de l'opération, même si celle-ci pourra ne s'achever qu'une ou plusieurs années après l'échéance théorique du contrat. Le taux de mandatement[76] est également un indicateur éclairant puisqu'il renseigne sur le degré d'achèvement des opérations. Il est cependant moins pertinent que le taux d'engagement, dont il est la traduction comptable.

La DATAR retient généralement le taux de délégation des crédits, et assimile taux de délégation et taux d'engagement alors que ce sont deux notions différentes. Surtout, la notion de délégation n'a véritablement de sens que pour les crédits d'État puisqu'elle matérialise un mouvement de crédits entre l'échelon central et l'échelon déconcentré.

La Cour considère que le taux d'engagement peut être retenu valablement comme indicateur principal.

[75] Il s'agit du montant contractualisé le plus récemment mis à jour, généralement à l'occasion de la révision à mi-parcours.
[76] Montant payé rapporté au montant contractualisé (maquette).

2 - Un taux d'engagement supérieur à 75 % en mai 2014

Les limites de *Présage* ne permettent pas à la DATAR de préciser le taux exact d'exécution des contrats.

Selon un extrait de *Présage*, le taux d'engagement des contrats des régions métropolitaines[77] au 6 octobre 2013, était de 61,1 % : 71,4 % pour l'État, 54,1 % pour les régions et 40,4 % pour les autres collectivités[78]. La DATAR reconnaissait cependant que ce taux était largement faussé par le manque de fiabilité des données disponibles qui étaient, d'une part, minorées par l'enregistrement très partiel des données de plusieurs collectivités régionales (en particulier de l'Aquitaine, du Nord-Pas-de-Calais, de la Haute-Normandie et de Rhône-Alpes), d'autre part, majorées par la prise en compte des crédits engagés par des collectivités infra régionales non-signataires du contrat de leur région, enfin par des sur-engagements de certains signataires, y compris l'État[79]. De plus, ce taux était légèrement déformé par les écarts existant sur les montants initiaux et révisés des maquettes.

À a fin de l'année 2013, pour approcher le taux réel d'engagement des contrats, la Cour des comptes avait opéré des retraitements sur les crédits contractualisés et sur les crédits engagés par les collectivités territoriales. Pour l'État, les données avaient été actualisées sur la base des engagements contractuels vérifiés dans les contrats eux-mêmes. Pour les collectivités signataires, les données des régions qui n'avaient pas renseigné *Présage* avaient été actualisées à l'aide des chiffres les plus récents. Pour l'État et les régions, les engagements avaient été plafonnés au montant engagé[80]. Par ailleurs, les crédits engagés par des collectivités non-signataires avaient été neutralisés.

[77] L'annexe au projet de loi de finances 2014, *Aménagement du territoire*, fait état au 31 décembre 2012 d'un taux de 72,6 % pour toutes les régions, outre-mer compris.

[78] En ne prenant en compte que les crédits engagés par les seules collectivités signataires du contrat de projets, ce taux serait de 27,2 %.

[79] Par exemple, en Île-de-France, pour les infrastructures de transport, dépassements qui s'expliquent, en partie, selon le préfet, par les surcoûts des opérations et l'actualisation des prix.

[80] En Rhône-Alpes, la situation au 31/12/2012 fait apparaître un sur-engagement de 8,5 M€ pour l'État (GP 10) et de plus de 83 M€ pour la région (GP 3, GP 5, GP 6, GP8, GP 9, GP 10, GP 12).

Au terme de cet exercice, le taux d'engagement, tous crédits confondus, au début du mois d'octobre 2013, était estimé à 73,5 % : 72,3 % pour l'État, 76,3 % pour les régions et 41,1 % pour les autres collectivités. Cet écart de plus de 12 points (22 points pour les régions, 1 point pour l'État et les autres collectivités signataires) entre le taux affiché par la DATAR et le taux actualisé obtenu après retraitement confirme le manque de fiabilité de *Présage*.

Le CGET a communiqué des résultats au 25 mai 2014, qui font apparaître, pour les CPER (hors outre-mer et CPIER), un taux global d'exécution de 64,4 %, dont 76,8 % pour l'État, et 55,8 % pour les régions. Ces chiffres présentant les mêmes insuffisances que ceux produits par la DATAR en octobre 2013, et faute de pouvoir reprendre le détail des corrections faites en 2013, la Cour des comptes leur a appliqué la même correction globale.

Il en résulterait un taux réel d'engagement qui peut être estimé, au 25 mai 2014, à 78 % pour l'État, à 77 % pour les régions métropolitaines et à 42 % pour les autres collectivités signataires, soit un taux global de 76 %.

En valeur absolue, par rapport à une maquette initiale prévoyant pour les CPER métropolitains un montant total de crédits de 26,4 Md€, les données fournies par *Présage* au 25 mai 2014 estiment à 17 Md€ les crédits engagés et à 10,3 Md€ les paiements effectifs. Ces données doivent toutefois être considérées avec réserve, même si elles fournissent un ordre de grandeur vraisemblable.

Données presage du 25 mai 2014	MAQUETTE 2007-2013				PROGRAMMÉ								ENGAGÉ							
	TOTAL	ETAT	REGION(S)	AUT.COLL.	TOTAL		ETAT		REGION(S)		AUT.COLL.(S)		TOTAL		ETAT		REGION(S)		AUT.COLL.(S)	
	(K€)	(K€)	(K€)	(K€)	(K€)	(%Maq)	(K€)	(%Maq)	(K€)	(%Maq)	(K€)	(%Maq)	(K€)	(%Maq)	(K€)	(%Maq)	(K€)	(%Maq)	(K€)	(%Maq)
ALSACE	842 249	341481	257 360	243 408	599 589	71,2%	279 591	81,9%	196 664	76,4%	123 334	50,7%	495 549	58,8%	258 640	75,7%	169 207	65,7%	67 702	27,8%
AQUITAINE	1320 582	647 672	672 910	0	839 342	63,6%	573 735	88,6%	257 352	38,2%	8 254		564 450	42,7%	520 990	80,4%	32 619	4,8%	10 841	
AUVERGNE	471212	282 727	188 485	0	313 730	66,6%	200 224	70,8%	111102	58,9%	2 404		285 901	60,7%	188 329	66,6%	96 266	51,1%	1307	
BOURGOGNE	627 931	277 088	350 843	0	518 587	82,6%	227 990	82,3%	290 597	82,8%	0		502 243	80,0%	220 751	79,7%	281492	80,2%	0	
BRETAGNE	1088 510	594 313	494 197	0	865 688	79,5%	503 937	84,8%	304 660	61,6%	57 092		765 786	70,4%	488 588	82,2%	249 815	50,5%	27 383	
CENTRE	745 316	359 844	385 472	0	684 832	91,9%	312 997	87,0%	371835	96,5%	0		647 906	86,9%	289 203	80,4%	358 703	93,1%	0	
CHAMPAGNE-ARDENNE	463 218	231609	231609	0	288 134	62,2%	138 716	59,9%	148 986	64,3%	433		256 526	55,4%	126 504	54,6%	129 803	56,0%	219	
CORSE	261446	130 901	130 545	0	183 899	70,3%	83 348	63,7%	100 427	76,9%	124		163 154	62,4%	74 665	57,0%	88 439	67,7%	50	
FRANCHE-COMTE	596 952	217 524	166 102	213 326	480 311	80,5%	178 042	81,8%	141857	85,4%	160 411	75,2%	435 552	73,0%	159 674	73,4%	140 159	84,4%	135 719	63,6%
ILE-DE-FRANCE	5 519 067	2 067 324	3 451743	0	4 847 824	87,8%	1847 944	89,4%	2 999 880	86,9%	0		4 791306	86,8%	1835 577	88,8%	2 955 729	85,6%	0	
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1310 192	495 872	814 320	0	1169 368	89,3%	417 705	84,2%	744 788	91,5%	6 874		1104 886	84,3%	365 834	73,8%	732 757	90,0%	6 295	
LIMOUSIN	388 838	234 292	154 546	0	271473	69,8%	176 499	75,3%	94 553	61,2%	420		249 902	64,3%	160 579	68,5%	89 323	57,8%	0	
LORRAINE	1159 219	527 850	534 732	96 637	890 693	76,8%	420 456	79,7%	470 237	87,9%	0	0,0%	873 001	75,3%	402 764	76,3%	470 237	87,9%	0	0,0%
MIDI-PYRENEES	1120 929	522 929	598 000	0	900 951	80,4%	419 472	80,2%	481448	80,5%	31		876 914	78,2%	398 591	76,2%	478 293	80,0%	31	
NORD-PAS-DE-CALAIS	2 545 538	747 627	1797 911	0	687 005	27,0%	516 225	69,0%	163 753	9,1%	7 027		529 883	20,8%	464 856	62,2%	53 572	3,0%	11454	
BASSE-NORMANDIE	538 524	269 262	269 262	0	558 422	103,7%	257 938	95,8%	300 484	111,6%	0		443 516	82,4%	202 518	75,2%	240 998	89,5%	0	
HAUTE-NORMANDIE	1066 812	431126	425 670	210 016	580 457	54,4%	382 548	88,7%	172 528	40,5%	25 382	12,1%	380 570	35,7%	337 551	78,3%	32 755	7,7%	10 264	4,9%
PAYS DE LA LOIRE	1001315	490 704	510 611	0	964 670	96,3%	414 401	84,5%	495 756	97,1%	54 512		838 782	83,8%	377 275	76,9%	451240	88,4%	10 268	
PICARDIE	648 584	322 280	326 304	0	493 334	76,1%	263 467	81,8%	229 312	70,3%	556		275 297	42,4%	234 611	72,8%	40 195	12,3%	491	
POITOU-CHARENTES	658 858	376 563	282 295	0	540 069	82,0%	327 481	87,0%	211538	74,9%	1049		509 888	77,4%	306 222	81,3%	203 264	72,0%	402	
PROVENCE-ALPES-COTE D´AZUR	1668 484	840 462	828 022	0	1379 811	82,7%	681003	81,0%	698 808	84,4%	0		1265 665	75,9%	642 396	76,4%	623 269	75,3%	0	
RHONE-ALPES	2 395 907	920 097	1475 810	0	1034 242	43,2%	726 500	79,0%	285 322	19,3%	22 419		764 861	31,9%	639 816	69,5%	92 445	6,3%	32 601	
Total CPER de métropole	**26 439 683**	**11 329 547**	**14 346 748**	**763 387**	**19 092 429**	72,2%	**9 350 220**	82,5%	**9 271888**	64,6%	**470 322**	61,6%	**17 021537**	64,4%	**8 695 932**	76,8%	**8 010 578**	55,8%	**315 026**	41,3%

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

Le taux d'engagement de l'État n'est pas très différent de celui des collectivités régionales. Il est même dans certaines d'entre elles supérieur, ce qui tend à démontrer que la « sanctuarisation des crédits », caractéristique habituellement reconnue aux contrats de projets, a été efficace puisque les crédits ont été peu affectés par les mesures de régulation budgétaire. En tout état de cause, si des mesures de régulation ont été décidées, elles n'ont pas été supérieures à celles décidées par les régions.

Parmi les 22 régions métropolitaines, Champagne-Ardenne est celle où les engagements de l'État et de la région sont les plus faibles. Cette situation atypique est due au retard pris par l'électrification de ligne Paris – Troyes qui représente 20 % du contrat.

La poursuite de l'exécution des contrats de projets pendant toute l'année 2014, ne permettra pas, selon toute vraisemblance, d'engager la totalité des crédits contractualisés, ce qui confirme le constat déjà fait lors des générations précédentes.

3 - Des retards imputables à l'impréparation des projets et à la faiblesse du pilotage

Si la principale raison du retard d'exécution est liée au fait que beaucoup d'opérations inscrites dans les CPER n'avaient pas fait l'objet d'une analyse de faisabilité préalable permettant de s'assurer de leur engagement rapide, la faiblesse du pilotage est également une cause majeure de retard qui amplifie la précédente. Les projets inscrits sont d'autant moins mûrs que leur porteur échappe à l'autorité directe des signataires du contrat. En effet, beaucoup de contrats de projets réservent une place importante aux opérateurs de l'État (VNF, RFF, SNCF, ADEME, etc.) sur lesquels le préfet de région n'a pas autorité.

Enfin, beaucoup d'opérations ne peuvent être engagées que si des maîtres d'ouvrage sont identifiés. Autrement dit, des taux d'engagement et de mandatement faibles peuvent être révélateurs non pas de difficultés techniques de mise en œuvre, mais d'un contexte économique dégradé qui n'incite pas à la prise de risque, d'une inadéquation du mode opératoire ou des contraintes budgétaires auxquelles sont soumis les partenaires.

4 - Le « dégagement d'office » : une règle difficilement applicable

En réponse au référé de la Cour du 16 février 2006, le Gouvernement avait indiqué avoir lancé une réflexion sur la mise en place d'un dispositif dit de « dégagement d'office » pour les contrats de projets 2007-2013.

Dans la gestion des fonds européens, une consommation insuffisante des crédits est sanctionnée par le dispositif du « dégagement d'office » : les crédits programmés en année n qui n'ont pas été consommés à la fin de l'année n + 2 sont restitués au budget communautaire et donc perdus pour l'État et la région où ils devaient être utilisés.

Ce principe oblige les autorités de gestion à programmer les projets selon un rythme régulier et à éviter notamment les effets pervers d'une concentration des dépenses en fin de cycle. La subordination du versement des fonds à l'exécution d'un seuil minimal de dépenses annuelles présente, pour les fonds européens, deux avantages : une accélération de la réalisation des projets ; un meilleur suivi de l'exécution des dépenses découlant d'une incitation plus forte à saisir les données.

Cette règle du dégagement d'office a finalement été écartée pour les CPER dans la mesure où le défaut d'exécution par un des cocontractants ouvrirait la faculté aux autres, pour le projet concerné, de prononcer le dégagement d'office de leurs crédits attachés à ce projet et aurait pour conséquence pratique son abandon. Or, le maintien formel de l'opération au sein du CPER conduit naturellement les cocontractants à rechercher des solutions alternatives : réorientation des crédits, substitution d'un financeur à un autre, report d'opérations, etc. L'adoption du principe des dégagements d'office aurait pu aboutir progressivement à vider les CPER d'une partie de leur substance.

Dans le contrat de la Basse-Normandie, une clause s'approchant de ce mécanisme avait toutefois été introduite. Elle devait conduire, chaque année, les signataires à envisager de retirer du contrat les opérations insuffisamment préparées ou n'ayant pas fait l'objet, au cours des dix-huit derniers mois, d'un engagement au moins égal à 10 % des crédits contractualisés. Cette clause n'avait cependant aucun caractère automatique et n'a pas été mise en œuvre en dehors de la révision à mi-parcours.

De même, la région Haute-Normandie avait adopté la règle du dégagement d'office pour ses crédits, tout en ne l'appliquant, il est vrai, que rarement.

À l'issue de son précédent contrôle, la Cour avait constaté que le suivi des contrats de plan était limité à leur aspect financier et portait principalement sur les crédits engagés par l'État.

Le cadre normatif fixé en 2007 traduisait la volonté de mettre en place des outils de suivi homogènes et des instances de pilotage rationalisées. Respectueux de ces dispositions, les contrats de projets conclus localement ont parfois été au-delà des obligations imposées.

Cependant, les intentions initiales n'ont pas été confirmées dans les faits. Le pilotage s'est progressivement relâché, ce qui s'est parfois traduit par une absence de vision d'ensemble rappelant le « pilotage à vue » et le manque de volonté d'y remédier déjà critiqué dans le passé par la Cour. Ce relâchement explique aussi en partie un taux d'exécution inégal, d'autant que les défaillances du système d'information *Présage* ont privé les acteurs d'un outil fiable de pilotage des contrats.

En tout état de cause, la future génération de contrats devra donner lieu à des modalités de pilotage renouvelées s'appuyant sur un système d'information dont le déploiement devra être correctement ajusté pour favoriser son appropriation par les signataires.

Compte tenu des lacunes de *Présage*, la DATAR a engagé en 2012 un projet de renouvellement du système d'information dédié au suivi de la prochaine génération de CPER. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un projet plus global (*Synergie*[81]), visant à l'adaptation des outils de gestion des fonds structurels et des CPER dans la perspective du transfert aux régions de la gestion des fonds européens (cf. annexe 10).

La Cour s'inquiète toutefois du coût très élevé de ce projet (l'investissement est estimé à 55 M€ sur la période 2013-2022), ainsi que des incertitudes qui lui sont liées et qui doivent au plus vite être levées. Pour éviter de reproduire les faiblesses qui ont caractérisé *Présage*, le succès de ce nouvel outil sera subordonné à la volonté des partenaires, spécialement des régions, de se l'approprier, ce qui pourrait justifier que soient prévues dans les clauses contractuelles des futurs CPER l'obligation de l'utiliser, afin de garantir la fiabilité des données.

[81] Acronyme de « système d'information État régions pour la gestion inter-fonds européens ».

III - Une évaluation insuffisante

Comme pour le suivi, le cadre normatif établi en 2007 pour l'évaluation des CPER fixait des objectifs et des méthodes répondant aux faiblesses constatées lors des générations précédentes. Son application s'est révélée, elle aussi, très éloignée des ambitions initiales.

A - L'ambition initiale d'une véritable évaluation

Les nouvelles modalités d'évaluation des CPER, définies dans une circulaire du Premier ministre du 4 mai 2007, devaient permettre d'élaborer les « *recommandations nécessaires à la définition du contenu des programmes, à leur pilotage, à leur révision éventuelle et à la préparation des programmes suivants* ». L'amélioration de *« l'efficacité des moyens engagés eu égard aux objectifs fixés aux niveaux européens, national, et régional* » constituait également un objectif majeur, de même que la diffusion d'une plus grande cohérence de l'action publique.

La circulaire préconisait l'harmonisation des méthodes d'évaluation appliquées aux fonds européens et aux contrats de plan, ainsi que la mise en place d'une période de révision des programmes à mi-parcours.

Elle recommandait l'établissement de plans prévisionnels d'évaluation actualisés chaque année, des évaluations intermédiaires dans la perspective d'une révision à mi-parcours en 2010, et la constitution de deux organes d'évaluation aux échelons national et régional.

Des plans prévisionnels d'évaluation, établis pour l'ensemble de la période 2007-2013 et actualisés annuellement, devaient veiller à l'articulation étroite entre suivi et évaluation, indiquer les activités d'évaluation menées sur des thèmes spécifiques et les utilisations envisagées de leurs résultats. Cette forme d'évaluation « en continu » visait à suivre régulièrement la mise en œuvre et l'exécution des programmes.

Le dispositif devait s'appuyer sur un tableau commun aux programmes opérationnels européens (PO) et aux CPER, centré sur quelques indicateurs qui devaient alerter les services lorsque la réalisation des projets se heurtait à des difficultés. Certains indicateurs nationaux étaient obligatoirement intégrés à l'ensemble des tableaux de bord

régionaux, afin de faciliter la consolidation des données recueillies au sein des PO et des CPER. Complétant ces dispositions, la circulaire recommandait également d'établir un plan unique d'évaluation commun aux PO et aux CPER, qui était censé faciliter la révision à mi-parcours des contrats de projets en 2010.

Une instance nationale d'évaluation, commune aux PO et aux CPER, était chargée de définir les orientations nationales thématiques à prendre en compte par les régions dans la constitution de leur plan d'évaluation. Selon la circulaire du 4 mai 2007, elle avait vocation à « *rassembler, consolider et valoriser l'ensemble des travaux d'évaluation conduits dans les régions par les administrations centrales* ». Elle pouvait proposer des inflexions à apporter aux programmes, afin de respecter les priorités initialement fixées et articuler ses travaux avec ceux menés dans le cadre des fonds européens.

Elle devait rendre compte de ses travaux au GESPER. Un comité régional d'évaluation devait être mis en place dans chaque région. Il était compétent pour mesurer l'efficacité des CPER et des PO, présidé conjointement par les représentants de l'État et du conseil régional et comprenait les principaux services instructeurs concernés, les gestionnaires de subventions au titre des PO et les plus importants partenaires des CPER.

Le référent *Présage* au sein de chaque SGAR devait contribuer au traitement des données de suivi dans le tableau de bord régional et assurer la qualité de la saisie des indicateurs nécessaires au suivi et à l'évaluation.

B - Une mise en œuvre défaillante

Une partie des dispositifs ainsi prévus n'a toutefois pas été mise en place et l'autre a été progressivement délaissée.

L'instance nationale d'évaluation a été constituée, par une convention de janvier 2008 entre la DATAR et l'ARF, avec trois collèges : État, conseils régionaux, personnalités qualifiées. Présidée par un universitaire, cette instance, installée en avril 2008, s'est réunie à trois reprises jusqu'en novembre 2009, et elle a adopté un programme de travail, notamment sur la question des indicateurs et sur l'innovation. Depuis, elle n'a plus été réunie, à la suite d'une divergence de vues entre les partenaires.

La mise en œuvre des recommandations fixées par la circulaire du 4 mai 2007 a été variable selon les régions. Dans la majorité des cas, un programme de travail a été décidé, parfois modifié pour tenir compte de l'avancement des opérations inscrites au CPER. Des modalités d'évaluation des programmes différentes de celles préconisées par la circulaire ont souvent été mises en œuvre, avec des évaluations internes portant seulement sur quelques politiques contractualisées. Dans certaines régions, aucune des dispositions recommandées n'a été mise en place ou seulement de manière très partielle.

Selon la DATAR, les désaccords entre les différents partenaires sur les critères choisis ont été l'un des facteurs expliquant la déshérence des comités régionaux et de l'instance nationale. Les indicateurs de suivi et les critères d'évaluation retenus lors de la conclusion des contrats n'ont en effet pas suscité l'unanimité parmi les cocontractants. Le président du conseil régional de Haute-Normandie les a, par exemple, jugés « non-pertinents et non réalistes », ce qui a motivé son choix de ne pas les utiliser pour évaluer les programmes. Ces critères avaient pourtant été formalisés au sein des contrats État-régions.

Par ailleurs, les outils de suivi n'ont pas été adaptés à la complexité et à la multiplicité des financements croisés entre les diverses collectivités et échelons territoriaux. Les données financières, souvent issues de retraitements, aboutissent régulièrement à des agrégats financiers qui ne donnent une vision fiable ni des moyens employés pour financer un projet, ni de leur utilisation, tant pour les régions que les services de l'État. La multiplicité des logiciels de suivi de données et l'incertitude en résultant se conjuguent pour rendre l'évaluation des programmes particulièrement malaisée.

Ainsi, le logiciel *Présage* est censé établir un lien entre les données issues des régions et celles dont disposent les services déconcentrés de l'État, mais de surcroît, les administrations centrales utilisent de leur côté Chorus, mais aussi d'autres outils : Isis s'agissant de la DGCIS, ou Osiris pour le ministère de l'agriculture dans le cadre de la gestion du fonds européen FEADER. Parallèlement, sept à huit systèmes d'information différents sont utilisés par les régions pour le suivi budgétaire et comptable des CPER, rendant plus complexe la mise en place d'une interface unique via le logiciel *Présage*.

Enfin, les effectifs affectés par les régions et les services de l'État au suivi des CPER n'ont pas toujours permis d'assurer des modalités d'évaluation optimales. Certaines administrations ou régions soulignent

qu'elles manquent de personnel disposant du savoir-faire nécessaire pour évaluer les projets au sens de la circulaire de mai 2007. Le rectorat de l'académie de Versailles et la région Île-de-France, par exemple, indiquent que leurs ressources humaines actuelles ne leur ont pas permis de créer cet organe d'évaluation.

C - Une révision plus technique que stratégique

Les limites des mécanismes et des outils de suivi et d'évaluation ont affaibli la portée de la phase de révision. Faute d'éléments de diagnostic suffisamment pertinents et d'un état des lieux précis de l'exécution à mi-parcours, les résultats de cette révision ont été plus proches d'une revue technique que d'arbitrages stratégiques.

Or, pendant l'exécution des contrats de projets, de nombreux plans nationaux à vocation territoriale ont été mis en place, souvent fondés sur la méthode de l'appel à projets et la recherche de la performance, comme le plan campus et le programme des investissements d'avenir, ou encore les appels à projets pour les transports collectifs en site propre[82]. Le contexte dans lequel les contrats avaient été élaborés avait donc fortement évolué au moment où s'est posée la question de leur révision qui, de ce fait, n'en aurait mérité que davantage d'attention.

En 2010, année marquée par les débats parlementaires relatifs au projet de loi de réforme des collectivités territoriales, l'Association des régions de France (ARF) s'est opposée à une révision générale des CPER, dans l'attente de discussions budgétaires avec le Gouvernement.

Au final, compte tenu de la lourdeur qu'impliquait une révision générale prenant en compte les programmations concurrentes, la révision est restée, par accord entre les autorités gouvernementales et l'ARF, purement technique. Elle s'est bornée, pour l'essentiel, à prendre acte de l'état d'avancement des projets, n'ayant plus ainsi de révision que le nom.

Dans quelques cas cependant, la révision a été plus significative. Ainsi, en Haute-Normandie, elle s'est traduite par une baisse de 12 % des crédits contractualisés. Cette baisse a principalement porté sur le volet

[82] Voir la partie intitulée « la coexistence avec d'autres programmes ».

portuaire (- 119 M€) et sur les déplacements (- 11 M€), dont certains projets souffraient d'une faible maturité. Cette révision a conduit le département de la Seine-Maritime, confronté à des difficultés financières majeures, à réduire sa participation de 129 M€ sur les 293 M€ initialement contractualisés, soit une baisse de 44 %. Les autres financeurs ont fait le choix de redéployer leurs financements sur des opérations plus mûres.

Un mécanisme d'évaluation plus efficace devrait être rendu obligatoire avant d'engager les futurs contrats de plan. Il conviendrait que ce mécanisme ne soit pas trop complexe à mettre en œuvre, compte tenu notamment des effectifs disponibles tant dans les régions que dans les services de l'État, et qu'il soit renforcé dans sa dimension régionale, tout en veillant à la possibilité d'une évaluation nationale globale

D - La nécessaire refonte de l'évaluation

1 - La piste de deux évaluations successives

Selon certains interlocuteurs, la réalisation de deux révisions au lieu d'une seule à mi-parcours pourrait être envisagée afin d'optimiser l'évaluation des CPER. L'une pourrait être effectuée trois ans après le début des programmes et l'autre un an et demi avant leur échéance. La mise en place de deux révisions au cours des sept années d'exécution des CPER permettrait, selon ses partisans, de mieux piloter les programmes et de les réorienter plus rapidement en cas de difficulté.

Une telle proposition est contradictoire avec le manque de personnel invoqué et se heurte au constat largement partagé de la lourdeur de la procédure actuelle d'évaluation. Au vu des délais et des moyens requis pour élaborer les études de faisabilité et d'impact nécessaires à une réorientation des programmes, ainsi que du nombre d'acteurs à réunir, la probabilité d'aboutir à un accord entre tous les partenaires du CPER lors d'une révision de programme à la suite d'une évaluation est en soi très difficile.

Dans ce contexte, la mise en place d'une révision en deux temps ne paraît guère envisageable.

2 - La subsidiarité : le renforcement de la dimension régionale de l'évaluation

Plus proche de la logique décentralisatrice et du périmètre régionalisé des contrats de plan, la gestion de l'évaluation des CPER d'abord à l'échelon régional semble être une piste plus pertinente. Il est en effet souhaitable que l'évaluation soit effectuée « au plus près du terrain », notamment pour assurer la réactivité attendue des maîtres d'ouvrage et adapter tant le calendrier que les critères d'analyse aux objectifs particuliers du plan régional, ce qui suppose la formalisation de processus d'évaluation partagés entre les services de l'État et les régions.

Cette évolution n'impliquerait nullement que soit abandonné l'objectif d'améliorer en parallèle, et dans un second temps, la consolidation et la remontée d'informations aux administrations centrales pour apprécier l'atteinte d'objectifs européens et nationaux. Une évaluation au plan national pourrait ainsi être également réalisable à mi-parcours de leur exécution.

S'agissant des fonds européens, les évaluations, obligatoirement prévues dans les programmes opérationnels, doivent être réalisées, « avant, pendant et après la programmation », soit, selon le langage des fonds structurels, *ex ante*, *in itinere*, notamment à mi-parcours, et *ex-post*. Des crédits d'assistance technique peuvent financer les dépenses d'évaluation ainsi engagées.

La mise en œuvre de ces modalités d'évaluation, comme l'a montré la récente enquête de la Cour sur le fonds européen de développement régional (FEDER), n'est pas exempte de critiques, notamment en raison de son architecture complexe, d'indicateurs nombreux et peu exploitables, des limites en personnel dans les équipes d'évaluation.

Néanmoins, le dispositif des contrats de projet, pourrait s'inspirer de l'obligation de procéder à une véritable évaluation, telle qu'elle existe pour les programmes opérationnels européens, à peine de non-versement de l'ensemble des fonds.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Tirant les enseignements des défaillances du système de pilotage et de suivi des CPER des générations précédentes, l'État avait mis en place, pour la génération 2007-2013, un dispositif plus ambitieux reposant sur des instances de gouvernance resserrées et un système d'information unifié fondé sur le logiciel « Présage », déjà utilisé pour le suivi des fonds européens.

Les résultats constatés ne sont pas à la hauteur des ambitions exprimées. Les comités de suivi, à l'échelon national comme à l'échelon régional, se sont heurtés aux dysfonctionnements de l'outil Présage, ce qui n'a pas permis de disposer de données fiables et cohérentes sur le taux d'exécution des opérations inscrites dans les CPER.

Cette incertitude sur le suivi de l'exécution des contrats a deux inconvénients : elle nourrit une suspicion entre l'État et les régions, chaque partenaire ayant tendance à penser que les données qui le concernent sont biaisées ; elle rend surtout difficile une évaluation objective de l'exécution des opérations et, par voie de conséquence, la possibilité d'une révision des contrats à mi-parcours, telle qu'elle était pourtant prévue lors de l'élaboration des CPER.

Mieux maîtriser le pilotage des contrats et mettre en place un outil de suivi partagé entre l'État et les régions de nature à disposer d'informations fiables tout au long de l'exécution des opérations, sont deux conditions nécessaires pour améliorer l'efficacité de la future génération de CPER.

La Cour, en conséquence, formule les recommandations suivantes :

4.1 améliorer la fiabilité et la cohérence des indicateurs financiers et physiques nécessaires au suivi commun des contrats ;

4.2 lever les incertitudes liées à la mise au point du nouvel outil informatique (Synergie) pour le suivi commun des fonds européens et des CPER, notamment : calendrier de déploiement ; financement ; engagement des partenaires à l'utiliser.

5. prendre en considération, lors de la révision à mi-parcours, le résultat de l'évaluation.

Conclusion générale

Une vocation à clarifier dans un contexte renouvelé

Les engagements financiers inscrits dans les contrats de projets État-régions 2007-2013 s'élèvent à 26,4 Md€ (hors outre-mer et contrats inter-régionaux). Ils représentent, pour la même période, plus de la moitié des dépenses d'investissements civils de l'État et le quart de celles des régions. Ils constituent donc un outil essentiel d'orientation des investissements publics, d'autant qu'ils comportent le plus souvent un effet d'entraînement structurant pour les territoires concernés.

L'analyse de l'exécution de la génération 2007-2013 des CPER a pourtant révélé la persistance de faiblesses reconnues par tous les partenaires et déjà relevées par la Cour dans ses précédents contrôles :

- l'absence de définition d'une véritable stratégie nationale ;
- le saupoudrage de crédits, traduisant souvent le défaut de priorités claires ;
- l'inscription d'opérations insuffisamment préparées ;
- un pilotage défaillant, lié notamment au dysfonctionnement du logiciel *Présage*, qui rend aléatoire un suivi physique et financier de l'exécution des contrats ;
- un dispositif d'évaluation rudimentaire, qui ne permet pas de procéder à une véritable révision des contrats à mi-parcours ;
- la concurrence accrue de programmes sectoriels décidés par l'État dont le contenu recouvre en partie les opérations inscrites dans les CPER.

À la lumière de ces constats, on ne peut manquer de s'interroger sur l'intérêt de poursuivre le dispositif de contrats pluriannuels entre l'État et les régions.

Alors que « l'ardente obligation » que constituait jadis le plan de la Nation a depuis longtemps été abandonnée, que les contraintes

budgétaires pesant sur l'État, comme sur les collectivités territoriales, réduisent leurs marges de manœuvre et rendent aléatoire tout engagement au-delà de quelques années, est-il encore pertinent de conserver un dispositif censé fixer pour sept ans les principaux projets d'investissement de l'État et des régions ?

Le Gouvernement lui-même a dû se poser la question, puisqu'il a fallu attendre le second semestre 2013 pour qu'il décide d'engager la préparation de la génération suivante des CPER qui doit couvrir la période 2014-2020.

Dès lors que ce choix est fait, il convient de tirer les enseignements de l'analyse de la génération 2007-2013 pour éviter de reproduire les écueils qui ont caractérisé son exécution.

L'État gagnerait d'abord à clarifier la place qu'il entend donner désormais aux CPER par rapport aux autres instruments de politique publique, en particulier les appels à projets dans la logique des investissements d'avenir.

Il devrait, à ce titre, affiner le choix des thèmes qu'il décide d'inscrire, en totalité ou en partie, dans le champ des CPER. La concentration sur un nombre plus limité de thèmes et sur un nombre restreint de projets est en effet devenue indispensable compte tenu des contraintes financières de l'État, comme des collectivités locales.

Il pourrait aussi préciser si -et comment- les CPER ont vocation à être des instruments de péréquation entre territoires, *a fortiori* maintenant qu'ils sont pilotés sur le plan national par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

Il lui appartient de déterminer, si possible après avoir consulté le Parlement, où se situe l'équilibre entre leur vocation redistributrice et leur vocation structurante, et choisir à quelle échelle territoriale (régionale, infrarégionale ou interrégionale) elle s'exerce.

Il devrait aussi veiller à mieux assurer leur articulation avec les projets à vocation structurante adoptés à l'échelle nationale, en particulier dans le domaine des infrastructures de transports.

Enfin, des progrès majeurs seraient nécessaires en matière de pilotage et de mode d'évaluation de ces contrats.

Il est encore trop tôt pour savoir si ces orientations seront retenues par l'État et les régions pour la préparation de la génération 2014-2020.

Si deux circulaires du Premier ministre ont en effet été publiées en 2013 pour engager le processus d'élaboration des futurs CPER, les

changements institutionnels annoncés par le nouveau Gouvernement au printemps 2014 sont de nature à le remettre profondément en cause.

La circulaire du 2 août 2013[83] du Premier ministre rappelle que *« les contrats de plan sont, depuis leur création, l'outil privilégié de la relation contractuelle entre l'État et les régions, accompagnant la décentralisation. Ils traduisent les priorités partagées par l'État et les régions, mais aussi les autres niveaux de collectivités territoriales, en matière d'aménagement et de développement du territoire national, dans un souci de justice, d'égalité et de dynamisme des territoires »*.

Cinq priorités sont proposées aux régions pour la future vague de contractualisation : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation ; les filières d'avenir et l'usine du futur ; la mobilité multimodale ; la couverture des territoires par le très haut débit et le développement des usages du numérique ; la transition écologique et énergétique.

Cette même circulaire prévoit de scinder la durée des futurs contrats en deux cycles de trois ans correspondant au cycle triennal des finances publiques : 2015-2017, période pour laquelle seront identifiées les opérations « qui bénéficieront d'une programmation contractualisée » ; et 2018-2020, pour laquelle on procèdera seulement à une « pré-identification ».

Ces deux orientations paraissent adaptées aux limites observées dans l'exécution des contrats 2007-2013, car de nature l'une et l'autre à rendre plus effective la consommation des crédits correspondant à des projets moins nombreux et mieux sélectionnés.

Quelques mois plus tard, dans une circulaire du Premier ministre du 15 novembre 2013[84], sont ajoutés d'autres thèmes prioritaires à ceux retenus le 2 août : « l'agriculture et le développement rural, à travers le programme de développement rural (PDR) » ; « la dimension culturelle » ; « l'orientation et la formation professionnelle » ; « l'adaptation de la société au vieillissement » ; et, sur le plan de la méthode d'élaboration, « la participation citoyenne ». Il y est précisé que *« la politique de redressement des comptes publics imposera une sélectivité particulièrement importante dans le choix des projets qui pourront être inscrits dans les futurs CPER »* et que *« la programmation des futurs contrats de plan pourra constituer une contrepartie aux projets*

[83] Cf. annexe n° 6.
[84] Cf. annexe n° 7.

soutenus par les fonds européens, dans une logique d'efficacité de la dépense publique ».

Retenir dix secteurs prioritaires n'est pas précisément le signe d'une sélectivité exigeante et, dans ces conditions, on peut craindre que la génération suivante des CPER ne se heurte aux mêmes insuffisances que les précédentes.

La question majeure que pose aujourd'hui la préparation des futurs contrats est celle de la pertinence d'un mode de conduite des politiques publiques dans un contexte économique, budgétaire et bientôt institutionnel très différent de celui qui les a vus naître au début des années 1980, contexte rendu plus délicat encore par les conséquences de la crise économique qui impose parfois, on l'a vu pour la génération des contrats 2007-2013, des adaptations rapides pas nécessairement faciles à concilier avec les exigences propres au cadre contractuel.

La rareté de la ressource budgétaire, tant au niveau national qu'au niveau des collectivités locales, constitue en effet désormais une contrainte essentielle pour tous les acteurs du dispositif.

Elle devrait les conduire tous, à commencer par l'État, à rendre plus clairs les objectifs attendus de ces contrats, devenus au fil du temps et aux yeux même de ceux qui les mettent en œuvre, le symbole des contradictions de l'action publique, nées de la difficulté, voire de l'incapacité, à définir, puis à respecter des choix clairs et cohérents en matière de conduite des politiques publiques.

Il est vrai que, depuis la publication de ces deux circulaires, le contexte institutionnel s'annonce très évolutif : un projet de loi « portant nouvelle organisation territoriale de la République », présenté en conseil des ministres le 18 juin 2014, est en effet de nature à apporter des bouleversements majeurs qui ne seront pas sans conséquence sur les futurs CPER.

Ce projet prévoit de réduire de 22 à 14 le nombre des régions métropolitaines, de supprimer la clause de compétence générale pour les régions comme pour les départements (appelés à disparaître en 2020), de renforcer les attributions des régions en matière de développement économique et de leur confier un rôle prépondérant en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale.

Les nouvelles régions, dans l'année suivant le renouvellement des conseils régionaux, prévu en décembre 2015, devraient, selon ce texte, adopter un schéma régional de développement économique (SRDE) et un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) dotés l'un et l'autre d'une valeur prescriptive, et

leurs compétences seraient élargies, à compter du 1er janvier 2017, à la responsabilité des transports interurbains et, au 1er septembre 2017, à celle des transports scolaires.

Le calendrier initialement envisagé pour la génération suivante des CPER (négociation et rédaction au 1er semestre 2014, signature des contrats à l'été 2014) est donc d'ores et déjà obsolète, car on voit mal les 22 régions métropolitaines actuelles s'engager sur des contrats, alors que l'avenir d'au moins huit d'entre elles est incertain[85].

Cette remise en cause du calendrier, si elle risque d'engendrer une désynchronisation avec les futurs fonds européens actuellement en cours d'élaboration sous l'égide de régions appelées à devenir les nouvelles autorités gestionnaires du FEDER et d'une partie du FSE, pourrait aussi constituer une opportunité pour l'État en lui donnant le temps nécessaire pour clarifier la vocation des contrats de projets.

Au terme de son enquête, et à l'image de la plupart des interlocuteurs rencontrés, la Cour estime en effet que les contrats de projets entre l'État et les régions, malgré toutes les insuffisances qui caractérisent leur exécution, peuvent constituer un cadre utile pour conduire des politiques publiques, sous réserve que leurs modalités soient profondément revues.

Dans cette perspective, une sorte de « cahier des charges » de ce que devrait être un « CPER rénové » peut être esquissée. Il devrait répondre aux huit exigences suivantes :

1. un nombre limité de secteurs prioritaires (trois à cinq au maximum) devrait être fixé ; ils s'inscriraient dans le cadre d'une stratégie nationale préalablement définie, après concertation avec les régions, et si possible, soumise à un débat, voire à un vote, du Parlement, conformément aux dispositions légales toujours en vigueur ;

[85] Lors du conseil des ministres du 16 juillet 2014, la ministre du logement et de l'égalité des territoires a présenté une communication relative aux futurs CPER. Il en ressort que ces contrats couvriraient la période 2015-2020, l'année 2014 constituant une « année de transition ». L'enveloppe de crédits de l'Etat serait en moyenne de 1,6Md€ par an –soit 9,6 Md€ en six ans-. Les préfets engageront les négociations avec les régions en septembre 2014, pour une signature « avant la fin de l'année ». Une « clause de rendez-vous » est fixée en 2016 pour « ajuster les priorités et les projets aux nouveaux périmètres régionaux et aux nouvelles compétences dévolues aux régions ».

2. cette stratégie devrait trancher la question de savoir si les CPER doivent poursuivre un objectif de développement de l'attractivité et de compétitivité des territoires ou un objectif de péréquation entre les régions favorisées et celles qui le sont moins ;
3. ne devraient figurer dans les CPER que des opérations ayant fait l'objet d'une étude de faisabilité préalable, à la fois physique et financière, fournissant une garantie raisonnable d'être engagées dans les mois qui suivent la signature du contrat et après consultation du commissariat général à l'investissement ;
4. les autorisations d'engagement de crédits correspondant aux opérations ainsi retenues devraient être inscrites dans la loi de programmation triennale des finances publiques de l'État et devraient être programmées par les régions ;
5. la conclusion éventuelle de contrats interrégionaux et de contrats territoriaux ne pourrait être retenue que si les projets qui y figurent s'inscrivent dans les priorités nationales ;
6. l'État devrait s'efforcer, au moins pendant les trois premières années suivant la signature des contrats, de ne pas adopter seul des plans sectoriels susceptibles de perturber leur exécution ;
7. un comité national de suivi et un comité de suivi dans chaque région devraient être institués afin d'établir une fois par an un bilan d'exécution des contrats s'appuyant sur un outil partagé et fiable permettant d'apprécier le taux d'exécution des opérations ;
8. au terme des trois premières années d'exécution, une évaluation partagée entre l'État et les régions, fondée sur des indicateurs pertinents, devrait être réalisée, afin d'ajuster et de réviser la programmation des opérations.

Si l'État et les régions parvenaient à partager cette vision commune et à s'engager à la mettre en œuvre, les futurs CPER ainsi rénovés pourraient donner un nouvel élan à un dispositif auquel les partenaires concernés -représentants des collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État- demeurent très majoritairement attachés.

ANNEXES

Annexes

- Annexe n° 1 : lettre du Président de la commission des finances du Sénat du 21 novembre 2012
- Annexe n° 2 : lettre du Premier président de la Cour des comptes du 14 janvier 2013
- Annexe n° 3 : lettre du Premier président de la Cour des comptes du 9 avril 2013
- Annexe n° 4 : référé de la Cour des comptes du 16 février 2006
- Annexe n° 5 : circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006
- Annexe n° 6 : circulaire du Premier ministre du 2 août 2013
- Annexe n° 7 : circulaire du Premier ministre du 15 novembre 2013
- Annexe n° 8 : liste des personnes rencontrées
- Annexe n° 9 : le cadre actuel de la gestion des fonds européens
- Annexe n° 10 : l'évolution du suivi informatique : *Présage*
- Annexe n° 11 : les programmes sectoriels hors CPER
- Annexe n° 12 : programme sectoriel hors CPER - L'enseignement supérieur et la recherche
- Annexe n° 13 : exemples de contrats territoriaux – L'Auvergne et le Pays basque

Annexe n° 1 : lettre du président de la commission des finances du Sénat du 21 novembre 2012

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

IVP/ – r2-484

République Française

Paris, le 21 novembre 2012

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- les aides à la presse ;

- la mutualisation des moyens de la sécurité civile ;

- les primes du ministère de la défense ;

- les contrats de plan Etat régions ;

- l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

Comme nous en étions convenus, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2013, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, les deux autres demandes d'enquêtes pourront être remises à la commission des finances dans le courant du premier semestre 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Annexe n° 2 : lettre du Premier président de la Cour des comptes du 14 janvier 2013

Le Premier Président
de la
Cour des Comptes

1300134

Paris, le 14 JAN. 2013

e Président,

En réponse à votre courrier en date du 21 novembre 2012, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les enquêtes que vous avez demandées.

Pour les aides à la presse, le rapport préparé par la troisième chambre de la Cour, dont le président est M. Patrick Lefas, vous serait remis pour le lundi 9 septembre 2013. Il en serait de même pour l'enquête sur les primes au ministère de la défense, qui sera réalisée par la deuxième chambre de la Cour présidée par M. Gilles-Pierre Lévy, et l'enquête sur la mutualisation des moyens de la sécurité civile, préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Pierre Bayle.

Par ailleurs, je peux d'ores et déjà vous indiquer que l'enquête sur les contrats de projets Etat-région, préparée par une formation inter-juridictions, vous serait fournie pour le 30 juin 2014, de même que le rapport sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine, préparé par la cinquième chambre de la Cour, dont la présidente est Mme Anne Froment-Meurice.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces travaux.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances du Sénat pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI
Président de la commission des finances
SENAT
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Annexe n° 3 : lettre du Premier président de la Cour des comptes du 9 avril 2013

Le Premier Président
de la
Cour des Comptes

1301133

Paris, le - 9 AVR. 2013

Monsieur le Président,

A la suite de notre échange de courriers relatifs à votre demande de réalisation d'une enquête sur les contrats de projets Etat-Régions, en application de l'article 58-2° de la loi organique sur les lois de finances, une réunion de travail s'est tenue le 3 avril dernier au Sénat, à laquelle ont participé d'une part Mme Frédérique Espagnac, vice-présidente de la commission des finances, accompagnée de M. Medhi Benhabri, administrateur à cette même commission, d'autre part Mme Evelyne Ratte, présidente de la septième chambre de la Cour, accompagnée de M. Jean-Luc Lebuy, président de section, et de M. Cyrille Schott, conseiller maître en service extraordinaire.

Mme Ratte m'a rendu compte des conclusions de cette réunion qui a permis de préciser le périmètre et les objectifs de cette enquête, dont la réalisation est inscrite au programme 2013-2014 de la Juridiction.

Il a été convenu que la Cour, en s'appuyant sur les travaux conduits sur la précédente génération de contrats de plan Etat-régions, examinerait plus particulièrement trois questions :

- Le bilan d'exécution des CPER à fin 2012 (actualisation à 2013 dans la mesure du possible) : analyse des causes des retards éventuels dans le rythme et le taux d'exécution des opérations inscrites aux contrats.
- L'incidence de l'évolution de la situation économique sur le financement par l'Etat des opérations prévues (plan de relance, révision à mi-parcours…).
- L'analyse, à partir des travaux d'évaluation disponibles (DATAR), du rôle des CPER dans la politique d'aménagement et d'attractivité du territoire et notamment, à travers le volet territorial de certains d'entre eux, dans le développement des territoires ruraux.

./.

Monsieur Philippe MARINI
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Pour effectuer cette enquête dans un délai qui permette à la Cour de vous remettre son rapport pour le 30 juin 2014, une formation inter-juridictions a été constituée. Elle sera composée de représentants de quatre chambres de la Cour et de quatre chambres régionales des comptes : Auvergne-Rhône-Alpes, Haute et Basse-Normandie, Ile-de-France, Nord-Pas-de Calais-Picardie.

Les CPER des régions Auvergne, Haute-Normandie, Ile-de-France, et Nord-Pas-de-Calais feront ainsi l'objet d'une analyse approfondie. Les CPER des autres régions - à l'exception des régions d'outre-mer qui d'un commun accord n'entrent pas dans le périmètre de l'enquête - seront examinés à partir de simples questionnaires.

Je précise que M. Lebuy assurera la présidence de la formation inter-juridictions, M. Schott en étant le rapporteur général.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier MIGAUD

Annexe n° 4 : référé de la Cour des comptes du 16 février 2006

Pièces jointes : Annexe : observations définitives [n° 44198]

Au terme du contrôle portant sur le rôle de l'Etat dans l'élaboration et le suivi des contrats de plan Etat−régions 2000−2006, la Cour des comptes m'a demandé, en application de l'article R. 135−1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance ses principales observations et recommandations.

Un document annexe rend compte de façon plus détaillée de ses constatations.

La Cour avait déjà souligné dans une insertion au Rapport public pour l'année 1998 les graves dysfonctionnements qui avaient affecté la préparation et le suivi des contrats de plan 1994−1998. Les ministres chargés respectivement du budget et de l'aménagement du territoire y avaient répondu en annonçant des réformes ou des améliorations substantielles pour les contrats de plan 2000−2006 dont l'élaboration venait de commencer.

Cependant le nouveau contrôle, qui s'est achevé en 2005, montre que les conditions dans lesquelles l'Etat a préparé et mis en oeuvre la quatrième génération des contrats de plan Etat−régions (CPER) et suivi leur exécution demeurent peu satisfaisantes.

1. Les ambiguïtés sur la nature et la portée des contrats de plan n'ont pas été levées.

Alors que les instructions données par le Premier ministre aux préfets en juillet 1998 précisaient que « les quatre premières années du contrat feront l'objet d'une programmation ferme, sur la base de projets étudiés, prêts à être mis en oeuvre », cette disposition n'a pas été respectée. Aucune distinction n'est généralement opérée entre les projets susceptibles d'être réalisés et les autres, dont la liste s'étend parfois démesurément. Dans certains cas, comme en matière agricole, ce sont des procédures ou des thématiques, assorties d'enveloppes financières, qui sont inscrites. En outre, aucun calendrier d'exécution ayant valeur contractuelle n'y figure. Les contrats de plan continuent donc d'apparaître comme des outils de programmation très partiels et très imprécis. La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) a d'ailleurs répondu aux premières observations de la Cour qu'elle y voyait pour sa part des « contrats d'objectifs », ce qui paraît fort éloigné de la conception initiale.

De ce fait, il est difficile de savoir à quoi s'engage l'Etat en signant de tels contrats de plan, les termes de « contrat » et de « plan » paraissant de moins en moins appropriés.

2. Aucune orientation stratégique d'ensemble, ou par grands secteurs, n'a été fixée par l'Etat avant le lancement de la concertation dans les régions.

Comme l'a reconnu la DATAR, *« aucun cadre stratégique complètement abouti n'était prêt au niveau national pour guider la préparation des CPER actuels »*. Non seulement l'Etat ne disposait d'aucun schéma national d'aménagement du territoire, mais les schémas de services collectifs qui devaient s'y substituer n'étaient pas encore approuvés. C'est dans ces conditions que chaque préfet a dû élaborer une « stratégie de l'Etat en région », sans que la cohérence finale soit recherchée à l'échelle nationale.

3. Le champ couvert par la contractualisation est mal adapté à la nouvelle situation créée par la décentralisation

Selon les instructions données en 1998 aux préfets et aux ministres, aucune politique nationale n'était formellement exclue de la contractualisation avec les régions, et les orientations données

demeuraient très générales. En particulier, le contenu de ces politiques nationales n'a pas donné lieu à un examen précis de ce qu'il convenait de coordonner avec la région et de ce qui pouvait rester hors contrat de plan. Ainsi, le champ des contrats de plan 2000−2006 a été considérablement élargi, englobant une grande variété d'actions de l'Etat, parfois mineures, tandis que des grands projets d'envergure nationale, comme les lignes ferroviaires à grande vitesse, que les régions sont pourtant appelées à financer, n'y figurent pas. De même, sont exclus les projets des régions qui ne relèvent pas des compétences partagées avec l'Etat, ainsi que les dépenses de l'Etat qui ne sont pas traditionnellement considérées comme relevant de l'aménagement du territoire. Enfin, comme par le passé, les dépenses de personnel des services publics de l'Etat, quel que soit leur poids dans les politiques publiques retenues dans le champ de la contractualisation, ne sont jamais prises en compte.

Cette nouvelle génération de contrats de plan Etat−régions s'est donc inscrite dans la continuité des précédentes, dont le principe, issu de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, consistait à recueillir le concours financier des régions pour l'exécution des programmes d'action de l'Etat.

La Cour estime que les CPER auraient pu, au contraire, être l'occasion non seulement de faire converger les objectifs et les moyens de l'Etat et des régions sur quelques grands projets d'envergure nationale, mais aussi de disposer d'un cadre pertinent pour la coordination de l'action locale de l'Etat avec celle des collectivités territoriales, permettant de dégager des synergies, dans le respect des institutions, par la mise en cohérence des services publics et des projets de développement local.

4. La participation financière de l'Etat dans les contrats de plan Etat−régions ne peut avoir qu'un impact limité sur la correction des inégalités entre les régions.

D'une part, l'engagement de l'Etat dans les CPER 2000−2006, même s'il a augmenté par rapport à la période précédente pour atteindre 2,5 milliards € en moyenne annuelle, ne représente qu'une part modeste, inférieure à 25 % en 2003, de l'ensemble des dépenses civiles d'investissement de l'Etat sur le territoire national (titres V et VI).

D'autre part, le montant qui est contractualisé formellement avec les régions peut être rapproché du montant total des « dotations » que l'Etat verse à divers titres aux collectivités territoriales, soit 35 milliards € en 2003, dont près de 5 milliards pour les seuls budgets régionaux.

Enfin, en ce qui concerne les contrats de plan eux−mêmes, leur effet correcteur est faible : malgré la volonté exprimée par les instructions ministérielles d'en faire un outil de péréquation entre les régions, en adaptant le soutien financier de l'Etat à leur situation économique et sociale, l'analyse précise des documents signés montre que, pour l'essentiel, l'engagement de l'Etat est proportionnel à la population, à de rares exceptions près (Corse, Guyane, Limousin).

5. L'exécution des contrats de plan ne semble pas constituer une priorité gouvernementale.

S'il est difficile d'apprécier en cours de période contractuelle le taux d'exécution des CPER, puisque ceux−ci ne comportent pas de calendrier prévisionnel, le bilan établi par la DATAR à la fin de l'année 2003 fait néanmoins apparaître un décalage important et inquiétant entre l'engagement théorique de l'Etat (soit 10,1 milliards € sur quatre ans) et le montant réel des crédits délégués aux ordonnateurs à ce titre (8 milliards €), et plus encore celui des dépenses mandatées (4 milliards €).

2

Sans contester ces données, la DATAR a fait valoir qu'« il est sans doute peu réaliste d'imposer le respect total des contrats de plan sur une durée de sept ans et dans le *cadre d'un budget fortement contraint* ».

En réalité, la régulation budgétaire n'a joué qu'un rôle mineur dans le retard constaté. L'analyse des données budgétaires annuelles à laquelle a procédé la Cour montre que les ministères ont presque toujours disposé des crédits théoriquement nécessaires pour honorer les engagements contractualisés de l'Etat, mais qu'ils ont privilégié d'eux−mêmes ou, parfois, à la suite de réunions du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire, d'autres dépenses correspondant à d'autres projets décidés après la signature des contrats. Ces nouvelles priorités ont souvent été préservées de la régulation budgétaire, laquelle a été reportée, par contre coup, sur les projets contractualisés.

Ainsi, la priorité des contrats de plan Etat−régions a été trop souvent perdue de vue ou contournée. Cette situation n'a pu que contribuer à alimenter le sentiment que l'Etat ne tenait pas ses engagements.

La Cour relève avec satisfaction que, dans le nouveau cadre budgétaire fixé par la loi organique relative aux lois de finances, chaque ministère est désormais tenu d'identifier, la part des crédits destinés aux CPER dans la justification au premier euro du projet annuel de performance. Cette innovation est cependant loin d'avoir acquis une forme satisfaisante dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2006.

L'information du Parlement pourrait encore être améliorée par la présentation, à l'appui du projet de loi de finances, d'un document d'information portant sur les dépenses effectuées par l'Etat au titre des CPER pendant la période écoulée.

6. Le suivi et l'évaluation n'ont guère progressé.

La Cour avait souligné en 1999 la difficulté du suivi de l'intervention de l'Etat dans les CPER et le caractère approximatif des bilans qui avaient pu en être tirés. Si quelques améliorations ont été apportées depuis lors, des problèmes importants subsistent.

Ainsi, le suivi financier centralisé par la DATAR permet d'obtenir, au moins depuis 2003, un état qui semble raisonnablement fiable de l'évolution des dépenses de l'Etat dans le cadre des CPER. Encore faudra−t−il veiller à ce que le nouveau cadre budgétaire et comptable n'entraîne pas une perte de lisibilité dans ce domaine.

Mais, en tout état de cause, le dispositif actuel est fondé uniquement sur une approche comptable et budgétaire : le suivi physique des contrats de plan, c'est−à−dire l'enregistrement de l'état de réalisation des projets, n'a jamais été organisé, alors que ces informations sont indispensables pour évaluer l'efficacité des actions et politiques publiques concernées.

Dans ces conditions, et malgré les prescriptions très précises de la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000, l'effort d'évaluation des contrats de plan 2000−2006 n'a pu aboutir. Les évaluations partielles menées dans différentes régions se sont révélées trop hétérogènes pour faire l'objet d'une synthèse. L'instance nationale d'évaluation n'a d'ailleurs plus été réunie depuis le début de l'année 2003. Quant à la mission du commissariat général du Plan dans ce domaine, elle a été transférée à la DATAR à compter du 1er janvier 2005.

3

Enfin, par-delà l'évaluation des principales politiques publiques portées par les CPER, il reste à apprécier ce que la méthode même d'élaboration de ces contrats et leur mise en oeuvre apporte en termes d'efficacité, en particulier par rapport aux objectifs d'aménagement du territoire.

En conclusion, la Cour estime que, si une nouvelle démarche de contractualisation avec les régions est engagée à l'expiration des actuels CPER, il conviendrait :

- de préciser la nature et la portée de l'engagement de l'Etat ;
- de définir à l'échelon national des orientations stratégiques dans quelques grands domaines, qui puissent servir de cadre de référence pour hiérarchiser les priorités de moyen terme à inclure dans un processus contractuel avec les collectivités territoriales ;
- de rechercher la convergence des objectifs et des moyens de l'Etat et des régions sur un nombre limité de grands projets d'envergure interrégionale, nationale ou internationale ;
- d'engager une concertation plus large avec les collectivités territoriales, à raison de leurs compétences respectives, afin de coordonner l'action locale de l'Etat et de ses services déconcentrés, des établissements publics nationaux et des entreprises nationales avec les projets de développement de ces collectivités ;
- de veiller à ce que les engagements contractualisés de l'Etat soient pris en compte lors de l'élaboration des projets de loi de finances annuelles et clairement identifiés dans les nouveaux budgets opérationnels de programme ;
- de mettre en oeuvre un dispositif rigoureux de suivi, non seulement financier mais aussi physique, des actions et projets retenus ;
- de procéder à l'évaluation des principales actions concourant aux politiques publiques mises en oeuvre par l'Etat dans le cadre du partenariat avec les collectivités.

La Cour sera particulièrement attentive aux suites qui seront données à ses recommandations.

******

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de trois mois prévu à l'article R. 135-2 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 135-5 modifié du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, trois mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, ces dernières seront communiquées au Parlement dès réception par la Cour.

Philippe SÉGUIN

Annexe n° 5 : circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

Paris, le 6 mars 2006

N° 5137/SG

Le Premier ministre

à

Madame et Messieurs les préfets de région
(pour attribution)

Mesdames et Messieurs les ministres
(pour information)

Mesdames et Messieurs les préfets de département
(pour information)

Objet : Préparation des contrats de projets Etat-Régions 2007-2013
Elaboration de la stratégie de l'Etat

L'Etat a engagé en 2004 un large travail de concertation portant sur l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les régions. Plus de 20 ans après les premiers contrats de plan Etat-Régions (CPER), il est nécessaire de tirer les enseignements de la nouvelle répartition des compétences issue de la décentralisation, des nouveaux modes d'évaluation des politiques publiques, qui sont au cœur de la loi organique relative aux lois de finances, ainsi que de la nécessité d'une meilleure articulation entre les stratégies nationales et européennes.

Les résultats de cette réflexion soulignent le souhait unanime des grandes associations d'élus de maintenir un outil de réflexion et d'action partenariale entre l'Etat et les collectivités territoriales, dès lors que cet instrument serait largement rénové.

Le Gouvernement partage ces conclusions.

La cinquième génération de contrats entre l'Etat et les régions, auxquelles nombre d'autres collectivités ont pris l'habitude de s'associer, sera engagée sur des bases profondément modifiées.

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

Les prochains contrats dénommés « contrats de projets Etat-Régions », auront pour fondements:

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

Par ailleurs, j'ai décidé de respecter le calendrier initialement prévu pour l'achèvement de l'actuelle génération de CPER et d'entamer sans délai la préparation du nouveau dispositif contractuel qui prendra effet au 1er janvier 2007 et qui couvrira la période 2007-2013.

Cette échéance impose un calendrier de travail soutenu, parallèlement à la préparation des programmes européens 2007-2013.

I- Le dispositif contractuel proposé par le Gouvernement

Le Gouvernement est attaché à entretenir des relations contractuelles avec les différentes catégories de collectivités territoriales. La répartition des compétences guide désormais les formes du partenariat. Compte tenu de leurs missions en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, les régions ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés de l'Etat sans exclure les autres collectivités territoriales.

Je souhaite que le contrat soit un instrument à haute valeur ajoutée, dans le souci de l'efficacité des politiques conduites et de la clarté des objectifs poursuivis. Pour cela, les futurs contrats de projets Etat-Régions doivent être sélectifs. Ils doivent, plus que par le passé, identifier des axes stratégiques nettement distincts des interventions de droit commun, qui justifient une intervention particulière des partenaires publics, y compris les établissements publics de l'Etat concernés par les thématiques retenues. Ils seront concentrés sur des opérations d'investissement. Les politiques d'emploi et de formation professionnelle ainsi que les projets d'action collective au profit des entreprises pourront également être contractualisés sur des objectifs précis liés aux stratégies de compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques.

Le format des futurs contrats sera donc nettement réduit par rapport aux CPER 2000-2006. Ils n'épuiseront pas le champ des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales. Sous réserve des nécessités de la coordination gouvernementale, un ou plusieurs départements ministériels pourront proposer une démarche contractuelle à un ou plusieurs niveaux de collectivités territoriales en matière de fonctionnement ou d'investissements hors champ des nouveaux CPER.

II- Les priorités nationales retenues pour les prochains contrats de projets Etat-régions

Les nouveaux contrats s'inscriront dans la stratégie nationale en faveur de la modernisation de notre pays et de la préparation de l'avenir. Les projets

d'investissement de dimension nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales, seront privilégiés.

Ils devront être identifiés à partir d'un recensement des grands projets prêts à être engagés, susceptibles de mobiliser les initiatives locales et de mutualiser les moyens des partenaires. A chaque fois que cela sera possible, l'opportunité de recourir du partenariat public-privé sera évaluée.

Le caractère stratégique des nouveaux contrats se traduira par le resserrement des champs d'action autour des trois objectifs et des thématiques suivants :

1°) la compétitivité et l'attractivité des territoires :

- accompagnement des pôles de compétitivité et des autres actions en faveur de la compétitivité (notamment par un soutien aux systèmes productifs locaux) y compris au titre des actions collectives ;

- renforcement de l'effort de recherche et modernisation des structures d'enseignement supérieur (programmes de recherche, mise au standard international de l'immobilier universitaire, vie étudiante) ;

- mise en place de grands équipements métropolitains ;

- soutien de la compétitivité des filières agricoles ;

- développement et regénération du réseau de transport ferroviaire de voyageurs - y compris les liaisons entre les réseaux urbains et périurbains et les études et acquisitions foncières relatives aux liaisons à grande vitesse,

- fret ferroviaire, fluvial et maritime.

2°) la dimension environnementale du développement durable :

- lutte contre le changement climatique et adaptation à ses effets dans le cadre de plans territoriaux intégrant notamment la promotion des énergies et des matériaux renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique

- gestion globale et équilibrée de la ressource en eau, des rivières et des milieux aquatiques ;

- meilleure prise en compte des risques naturels et technologiques ;

- protection et valorisation de la biodiversité.

3°)- la cohésion sociale et territoriale :

- emploi et formation professionnelle dans le cadre de stratégies par objectifs, au titre des politiques de compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques ;

- anticipation et accompagnement des mutations économiques (y compris au titre des actions collectives) dans les bassins les plus affectés ;

- rénovation urbaine ;

- prise en compte des handicaps spécifiques des départements d'outre-mer ;

- développement des massifs de montagne.

La création d'activités et d'emplois constituera un critère prioritaire pour l'engagement de l'Etat dans ces différents champs.

Les opérations relevant de l'article 24 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - réseau national routier dont la réalisation, prévue par les CPER 2000/2006, doit être achevée dans la limite de l'enveloppe initiale des crédits de l'Etat - seront programmées en dehors des futurs CPER, selon des modalités qui seront précisées parallèlement aux mandats que vous recevrez.

Les projets intéressant les grands itinéraires routiers et la réalisation des liaisons à grande vitesse seront traités en dehors des CPER. Les régions et les autres collectivités qui le souhaiteraient pourront s'associer à cette politique dans le cadre de contrats spécifiques.

III- L'élaboration de la stratégie de l'Etat

La négociation que vous serez appelés à conduire avec le président du conseil régional et les exécutifs locaux pour élaborer le contrat sera encadrée par un mandat spécifique à chaque région, que je vous adresserai avant l'été.

Pour préparer ces mandats de négociation, le Gouvernement s'appuiera sur vos réflexions et vos propositions.

Je souhaite que cette phase de la préparation soit conduite en liaison étroite avec la réflexion que vous avez engagée au titre des programmes européens. Il est indispensable de disposer d'un socle stratégique commun pour éclairer les orientations qui seront mises en œuvre de manière complémentaire par les deux procédures, conformément aux objectifs fixés par les Conseils européens de Lisbonne et Göteborg en faveur de l'innovation et du développement durable.

Le diagnostic territorial qui doit précéder l'élaboration de la stratégie des programmes européens sera donc mis à profit pour élaborer les propositions d'orientations stratégiques et identifier les grands projets susceptibles d'être contractualisés. Il servira également de cadre à la définition de la nouvelle génération des projets d'action stratégique de l'Etat en région (PASER).

A ce stade de la réflexion, à laquelle les membres du comité de l'administration régionale auront été associés, vous prendrez l'attache des principaux

exécutifs locaux et particulièrement du Président du conseil régional, pour dresser un constat partagé et apprécier les perspectives offertes par ces orientations.

IV- Méthodologie et calendrier

Je vous demande d'adresser pour le 21 avril prochain, à la DIACT, un projet de stratégie régionale de l'Etat regroupant sous un format synthétique (10 pages au maximum) le diagnostic territorial, les enjeux prioritaires qui vous paraîtront devoir être retenus pour les engagements futurs de l'Etat et les projets correspondants.

Ces projets, en nombre limité, devront revêtir une envergure nationale et s'inscrire dans les grandes orientations thématiques évoquées ci-dessus. Ils pourront comporter une ou plusieurs opérations d'investissement avec, le cas échéant, les actions d'ingénierie ou d'accompagnement indispensables.

Ce travail n'aura de sens que s'il est accompagné d'une hiérarchisation formulée sans ambiguïté.

Vous favoriserez par ailleurs les projets prêts à être engagés rapidement. Dans cet esprit, une procédure de réexamen systématique sera instituée pour assurer une mise à jour régulière de la programmation des opérations d'investissement. Des mécanismes d'actualisation seront également mis en place pour adapter en tant que de besoin le contenu des contrats entre 2008 et 2012. Une révision à mi-parcours aura lieu au second semestre de 2010. Les projets relevant des CPER 2000-2006 et non engagés à ce jour seront réexaminés au regard, d'une part, de leur conformité aux priorités retenues et, d'autre part, de leur degré de préparation, avant d'être éventuellement repris dans les nouveaux contrats.

Vous distinguerez les opérations nouvelles de celles qui constituent le prolongement de projets engagés antérieurement (nouvelles phases de grandes opérations pluriannuelles par exemple).

Certains espaces particuliers comme les massifs de montagne ou les grands bassins hydrographiques seront pris en considération à un niveau interrégional. Les préfets coordonnateurs de massif ou de bassin pourront proposer à ce titre des stratégies interrégionales qui devront être également intégrées aux futurs programmes européens.

Au-delà de ces grands projets qui constitueront le cœur de la future contractualisation, le Gouvernement prévoit d'engager des moyens spécifiques pour la mise en œuvre d'un volet territorial qui portera sur les thématiques suivantes :

- politique de développement durable des agglomérations, concourant notamment aux stratégies de compétitivité et de meilleure intégration du tissu urbain;

- développement numérique des territoires lié aux démarches de compétitivité économique ;

- stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique ;

- gestion équilibrée de la ressource en eau ;

- prévention des risques naturels ;

- adaptation des services au public et accompagnement des initiatives innovantes dans le domaine des services à la personne y compris la reconversion des structures hospitalières en établissements de moyen et long séjours pour personnes âgées et adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

Le caractère plus diffus de ces opérations, en nombre important, et la nécessité de les inscrire dans une démarche territoriale conduisent à envisager dans ces cas la contractualisation d'enveloppes d'intervention ciblées relevant, le cas échéant, de plusieurs programmes ministériels.

Dans toute la mesure du possible, vous recueillerez l'avis du conseil régional sur ces différents points.

Parallèlement à la réflexion qu'il vous revient de conduire, je demande à la DIACT d'animer un groupe de travail interministériel pour préciser, sur la base des thématiques prioritaires identifiées ci-dessus, les programmes budgétaires concernés et les évaluations financières pluriannuelles correspondantes.

Ces évaluations s'inscriront dans le cadre de la maîtrise des équilibres budgétaires. Le cadrage correspondant sera présenté au prochain CIACT.

Les questions relatives au suivi de l'exécution des CPER et à leur évaluation devront également être traitées et faire l'objet de propositions au prochain CIACT.

Le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires est chargé de vous communiquer des instructions complémentaires pour la mise en œuvre de ces directives.

Dominique DE VILLEPIN

Annexe n° 6 : circulaire du Premier ministre du 2 aout 2013

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

Paris, le 2 août 2013

n°5670/SG

à

Madame et Messieurs les préfets de région

Objet : Contrats de plan

Le Président de la République a fixé une priorité : l'emploi et l'inversion durable de la courbe du chômage. Afin de la mettre en œuvre, le Gouvernement a défini ses orientations au travers du plan « Investir pour la France » et, avec les collectivités, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité. Le plan « Investir pour la France » est construit selon deux axes principaux : la compétitivité et la transition écologique et énergétique. Le nouveau programme d'investissements d'avenir et la nouvelle génération de contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales viendront à l'appui de ces orientations.

Les contrats de plan sont, depuis leur création, l'outil privilégié de la relation contractuelle entre l'Etat et les régions, accompagnant la décentralisation. Ils traduisent les priorités partagées par l'Etat et les régions, mais aussi les autres niveaux de collectivités territoriales, en matière d'aménagement et de développement du territoire national, dans un souci de justice, d'égalité et de dynamisme des territoires.

Dans un contexte exigeant de redressement des comptes publics, l'investissement public doit être particulièrement ciblé, efficace et utile. Il est donc impératif de rechercher la coordination des interventions des différents acteurs au service d'objectifs définis en commun. C'est pourquoi les prochains contrats se caractériseront par leur dimension stratégique.

J'ai proposé aux présidents de région que la future contractualisation porte sur cinq thématiques :

- l'enseignement supérieur (dont la vie étudiante), la recherche et l'innovation,
- les filières d'avenir et l'usine du futur,
- la mobilité multimodale,
- la couverture du territoire par le très haut débit et le développement des usages du numérique,
- la transition écologique et énergétique.

L'emploi sera abordé de manière transversale dans ces thématiques et les contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles seront articulés aux CPER.

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

Pour chacune de ces thématiques, une réflexion stratégique concertée devra être conduite dans chaque région. Elle pourra s'appuyer sur les schémas existants, réalisés par l'Etat et les conseils régionaux – voire d'autres partenaires – dans leurs champs de compétences respectifs, ainsi que sur les travaux conduits dans le cadre de la préparation de la nouvelle programmation européenne 2014-2020, notamment les diagnostics territoriaux stratégiques et les stratégies de spécialisation intelligente (S3).

Un cahier des charges précisant pour chaque thématique le périmètre de la réflexion, les priorités nationales et des éléments de méthode pour les décliner au plan régional vous sera transmis au mois de septembre 2013.

Cette première phase de concertation, que vous aurez à conduire entre septembre 2013 et février 2014, devra permettre d'arrêter des objectifs à atteindre, en hiérarchisant les priorités régionales.

A partir d'avril 2014, la seconde phase, dite de négociation contractuelle, identifiera les opérations qui bénéficieront d'une programmation contractualisée sur la période triennale 2015-2017 et pré-identifiera celles qui pourraient être programmées sur la période 2018-2020. Cette programmation en deux phases de trois ans permettra d'ajuster au mieux la mise en œuvre du contrat avec la programmation budgétaire triennale de l'Etat. L'atteinte des objectifs pourra également passer par la mobilisation de crédits de droit commun ou par d'autres procédures, comme les réponses à des appels à projets.

Les futurs contrats comprendront un volet territorial, ciblé sur un nombre limité, et variable selon les régions, de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale ou présentant des enjeux importants de coordination des interventions publiques.

Sont concernés :

- les territoires éligibles à la politique de la ville avec l'intégration dans les CPER des futurs contrats de ville,
- les territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes,
- les territoires confrontés à un déficit de services au public avec l'intégration progressive des conventions départementales d'amélioration de l'accessibilité des services au public prévues par le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires,
- les massifs de montagne et les bassins fluviaux, avec la reconduction de conventions interrégionales,
- quelques territoires particuliers tels que la Vallée de la Seine.

Pour les métropoles qui seront créées en application du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dans un calendrier compatible avec la préparation des contrats, il conviendra de définir les priorités de renforcement des fonctions métropolitaines qui seront déclinées dans un volet du CPER, spécifique au territoire métropolitain.

Des instructions relatives aux différentes composantes du volet territorial vous seront transmises courant septembre. Elles vous préciseront les modalités de repérage des territoires vulnérables ou particuliers qui bénéficieront d'un accompagnement dans ce cadre.

L'objectif est de parvenir à la signature des nouveaux contrats au cours de l'été 2014.

L'année 2014 sera donc une année de transition. Elle permettra de clôturer les contrats de projets Etat Régions 2007-2013, qui seront poursuivis en 2014 pour les principaux domaines d'intervention. Le taux d'exécution de la part de l'Etat à la fin de l'exercice 2014 devrait être de l'ordre de 90 %. Toutes les opérations inscrites ne pourront pas être engagées, et la priorité sera donc donnée à l'achèvement des projets en cours. Des mandats vous seront adressés dès le vote de la loi de finances pour définir, par voie d'avenant aux contrats, le programme des actions soutenues en 2014.

Vous devrez conduire en parallèle cette phase de clôture et la préparation de la génération suivante, pour que l'année 2014 ne soit pas une année blanche en matière d'investissements dans les territoires, et que, dès 2015, une nouvelle programmation soit mise en œuvre au service du développement des territoires.

Le succès de la démarche contractuelle repose sur la qualité de la concertation avec les régions, ainsi qu'avec les autres niveaux de collectivités concernés, notamment les départements et les grandes agglomérations.

Les associations d'élus ont été informées des principes et du nouveau cadre des CPER lors de la réunion sur le pacte de confiance et de responsabilité, le 16 juillet 2013. J'adresse un courrier aux présidents de région en parallèle de cette circulaire, leur annonçant que je les réunirai pour échanger sur ces orientations le 11 septembre prochain.

Les cahiers des charges évoqués ci-dessus seront finalisés après cet échange ; vous les recevrez donc avant la fin du mois de septembre. Il vous appartiendra alors de lancer la phase d'élaboration des stratégies régionales.

Vous veillerez à mettre en place les modalités de concertation nécessaires au bon déroulement de la démarche. Vous pourrez être amené à consulter différents types de partenaires selon les thématiques, en lien avec les régions.

Vous recevrez au printemps 2014 des mandats vous permettant d'engager la phase de négociation financière en vue d'arrêter la programmation 2015-2017 et de préparer la signature des contrats.

Pour le volet « mobilité multimodale », qui couvre l'ensemble des transports terrestres et maritimes (le routier, le fluvial, le portuaire, le ferroviaire), compte-tenu des orientations arrêtées par le Gouvernement à la suite de la commission « Mobilité 21 », je vous demande d'accélérer le démarrage des discussions. Vous recevrez des directives particulières sur ce sujet de façon à ce que nous puissions disposer d'ici la fin de l'année d'un programme ayant obtenu l'accord des opérateurs et des régions.

J'attache une importance particulière à la réussite de cette démarche. Je compte donc sur votre engagement personnel pour que la préparation de ces prochains contrats de plan soit l'occasion d'une action concertée exemplaire entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Jean-Marc AYRAULT

Annexe n° 7 : circulaire du Premier ministre du 15 novembre 2013

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

n° 5689/SG

Paris, le 15 novembre 2013

Le Premier ministre

à

Madame et Messieurs les Préfets de région

OBJET : Préparation des contrats de plan Etat-région 2014-2020.

Les principes et le cadre de la future contractualisation Etat-région ont fait l'objet d'une circulaire que je vous ai adressée le 2 août dernier. J'ai réuni les présidents de région le 11 septembre pour les leur présenter. Cette nouvelle contractualisation s'inscrit dans le cadre de la politique d'égalité des territoires que veut mener le Gouvernement et qui a été définie en Conseil des ministres le 18 septembre.

Comme je vous l'ai indiqué en vous réunissant le 26 septembre, je vous demande de conduire avec les conseils régionaux, d'ici à février 2014, la réflexion stratégique permettant, pour chacune des thématiques retenues dans le cadre des contrats de plan, de définir les objectifs de politique publique sur lesquels s'accordent les acteurs régionaux et les modalités de mise en œuvre de ces politiques. Ces travaux s'appuieront autant que possible sur les schémas et stratégies élaborés par les conseils régionaux, qu'il s'agisse des documents thématiques ou des schémas régionaux d'aménagement du territoire qui traduisent le rôle d'ensemblier des régions en matière d'aménagement du territoire. Les diagnostics territoriaux stratégiques réalisés dans le cadre de la préparation de la programmation des fonds européens 2014-2020 constituent une base de travail essentielle pour les futurs contrats de plan.

Cette démarche pourra vous conduire à pré-identifier et prioriser les projets structurants qui participent de ces politiques.

1. Orientations pour la conduite des travaux de la phase préparatoire.

Je souhaite que la première phase de la réflexion concertée que vous allez conduire ne soit pas restreinte au seul domaine des crédits d'Etat contractualisés. Les futurs contrats de plan doivent être un outil de mise en cohérence des politiques conduites par le Gouvernement, en partenariat avec les conseils régionaux. Vous prendrez en compte dans l'exercice les champs relevant d'autres dispositifs, notamment les investissements d'avenir, les 34 plans de la nouvelle France industrielle et les appels à projets spécifiques (transports en commun en site propre, écoquartiers, pôles territoriaux de coopération économique…).

En ce qui concerne l'agriculture et le développement rural, l'outil à privilégier dans vos discussions avec le Conseil régional sera le programme de développement rural (PDR) dont le cadrage national est en cours d'élaboration entre le Gouvernement et les régions.

2

La dimension culturelle sera à prendre en compte dans plusieurs thématiques, notamment l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation, le numérique ainsi que la transition écologique et au sein du volet territorial, notamment les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les massifs de montagne et la Vallée de la Seine. Vous veillerez donc à l'intégrer dans les réflexions stratégiques et pourrez identifier des projets sur lesquels une contractualisation paraîtrait opportune.

La mise en œuvre du contrat de plan sera accompagnée par l'adoption conjointe d'une stratégie partagée entre l'Etat et la région portant sur l'emploi, l'orientation et la formation professionnelle, notamment des jeunes, venant en complément des axes stratégiques arrêtés dans le cadre du Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle. Celle-ci sera définie en tenant compte des axes portés par le CPRDFP et à partir d'un diagnostic territorial actualisé, intégrant notamment les thématiques prioritaires du contrat de plan.

Je vous invite à favoriser les approches innovantes pour chacune des thématiques retenues comme pour les différentes dimensions du volet territorial. Les évolutions technologiques, la transition écologique et les transformations sociétales en cours, telles que l'émergence de nouvelles demandes et de nouveaux services liés à l'adaptation de la société au vieillissement (*silver* économie), exigent des politiques publiques profondément renouvelées dans leur conception, pour répondre aux défis économiques, environnementaux et aux attentes des citoyens. L'Etat et les collectivités territoriales doivent faire preuve d'anticipation et de créativité pour s'inscrire dans cette dynamique, notamment en favorisant le développement de l'économie sociale et solidaire. Cette innovation portera aussi bien sur la nature des actions à soutenir dans le cadre contractuel que sur la manière dont elles seront conduites.

Vous veillerez, dans ce travail de réflexion stratégique, à prendre en compte les préoccupations et les besoins de l'ensemble des territoires infrarégionaux. Vous vous montrerez particulièrement attentifs aux enjeux de revitalisation économique des territoires ruraux et de dynamique des « bourgs ruraux » et aux réponses qui peuvent leur être apportées dans le cadre des différentes thématiques du contrat.

Les futurs contrats de plan devront encourager la participation citoyenne, en veillant tout particulièrement à la mobilisation des personnes les plus éloignées des processus de délibération que sont les jeunes et les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Je vous demande donc d'associer les acteurs de la société civile aux réflexions stratégiques qui seront conduites lors de la première phase d'élaboration des contrats. Les futurs contrats pourront également prévoir un soutien à la conception et au montage de projets d'initiative citoyenne.

Les projets d'investissement des contrats de plan devront intégrer les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap. En amont, les réflexions stratégiques devront prendre en compte cette dimension.

Enfin, les futurs contrats de plan devront contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes au travers d'actions transversales et spécifiques, en particulier en ce qui concerne la promotion de la mixité dans les filières de formation et les métiers.

3

2. Eléments de cadrage apportés par les cahiers des charges.

Pour quatre des cinq thématiques retenues (enseignement supérieur, recherche et innovation ; couverture du territoire par le très haut débit et développement des usages du numérique ; innovation, filières d'avenir et usine du futur ; transition écologique et énergétique), un cahier des charges vous précise le périmètre de la réflexion à conduire, les priorités nationales et les éléments de méthode.

S'agissant de la thématique « mobilité multimodale », une circulaire spécifique vous a été adressée le 25 septembre 2014 qui vous indique les priorités nationales, les modalités de concertation et les livrables attendus.

Je vous confirme que ce volet mobilité doit rester partie intégrante de chaque CPER et que seule la signature de celui-ci donnera à ce volet mobilité un caractère définitif ; par ailleurs, je vous précise que le montant de l'enveloppe financière qui vous a été communiqué est à ce stade une estimation destinée à vous permettre d'orienter les discussions dans le cadre de la stratégie régionale de mobilité multimodale que vous devez élaborer.

L'emploi est un objectif transversal des cahiers des charges et chacun de ceux-ci précise comment il y contribue. De plus, dans l'annexe méthodologique consacrée à l'emploi, sont identifiés les axes de contractualisation proposés par l'Etat pour atteindre l'objectif de baisse du chômage et d'accélération de l'accès et du retour à l'emploi. L'accent est porté sur l'insertion des jeunes, notamment par leur accès à la qualification et le renforcement de leur autonomie.

De même, la phase de réflexion stratégique doit permettre de faire émerger des démarches innovantes de déploiement de solutions technologiques d'avenir à l'échelle d'un territoire (réseaux électriques intelligents, etc.). Vous trouverez une fiche dédiée à cette fin.

Vous trouverez également un cahier des charges pour chacune des composantes du volet territorial : quartiers prioritaires de la politique de la ville ; territoires vulnérables subissant des restructurations économiques importantes ; territoires confrontés à un déficit de services au public ; massifs de montagne ; bassins fluviaux ; Vallée de la Seine ; métropoles.

Les cahiers des charges comprennent des indications sur le type d'opérations qui pourraient relever d'un financement de l'Etat contractualisé, et évoquent les dispositifs complémentaires.

La réflexion pourra, dès cette première phase, identifier et hiérarchiser des projets en adéquation avec les objectifs partagés par les partenaires régionaux. Je vous rappelle que la politique de redressement des comptes publics imposera une sélectivité particulièrement importante dans le choix des projets qui pourront être inscrits dans les futurs CPER. La négociation financière proprement dite n'interviendra que sur la base des mandats de négociation que vous recevrez au printemps 2014. La programmation des futurs contrats de plan pourra constituer une contrepartie aux projets soutenus par les fonds européens, dans une logique d'efficacité de la dépense publique.

Je vous demande, dès l'élaboration des stratégies régionales, de préciser les critères qui guideront la sélection ultérieure des projets. L'objectif de transition écologique que le Gouvernement promeut devra déboucher sur l'introduction d'une éco conditionnalité des projets financés par l'Etat.

3. Calendrier et méthode d'élaboration des contrats de plan.

Je vous remercie de veiller au respect du calendrier de la démarche, rappelé ci-dessous :

- lancement des réflexions stratégiques dès réception de cette circulaire ;
- remise de l'ensemble des livrables pour le 15 février 2014 ;
- négociation et rédaction des contrats au printemps 2014, après réception de vos mandats de négociation ;
- signature des contrats à l'été 2014.

Les contrats seront signés par l'Etat et la région. Pour certaines thématiques et pour les conventions prévues dans le volet territorial, vous associerez à la concertation et le cas échéant à la signature, en accord avec la région, les autres collectivités directement concernées, notamment les départements, les métropoles et les autres agglomérations.

Pour la thématique « mobilité multimodale », vos propositions devront être transmises avant le 1er décembre 2013 au ministre chargé des transports (direction générale des infrastructures, des transports et de la mer), avec copie à la DATAR.

En ce qui concerne le volet territorial, certaines des conventions territoriales prévues ne pourront pas être finalisées à l'échéance de l'été 2014. Cela ne doit pas constituer un obstacle à la signature des CPER. Vous veillerez à inscrire dans les contrats la liste des conventions territoriales à venir et à prévoir leur intégration progressive, en cours de mise en œuvre du contrat global.

Vous recevrez par ailleurs des instructions spécifiques pour l'année 2014 et l'achèvement des contrats de projets 2007-2013.

J'ai demandé aux ministères chefs de file de mettre en place l'animation nécessaire au bon déroulement de vos travaux.

Ils réuniront après la mi-novembre les responsables thématiques que vous aurez désignés pour faire un point d'étape conjoint avec la DATAR, sur la base d'un pré-rapport que vous leur aurez adressé à cette date.

Dès 2014, le Commissariat général à l'Egalité des territoires aura la charge de coordonner la préparation et la mise en œuvre des CPER. Aujourd'hui la DATAR et demain le CGET vous accompagneront tout au long du processus d'élaboration des contrats et assureront la coordination avec les différents ministères concernés ainsi que dans le cadre d'un comité de suivi Etat-régions.

J'insiste encore une fois sur l'importance que j'attache à la qualité du partenariat que vous mettrez en œuvre avec les conseils régionaux pour conduire la concertation en région.

Jean-Marc AYRAULT

Annexe n° 8 : liste des personnes rencontrées

I- AUTORITÉS NATIONALES

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

- Mme Sophie BROCAS, conseillère chargée de l'administration et du service public

PREMIER MINISTRE

Cabinet du Premier ministre

- M. Xavier PIECHACZYK, conseiller développement durable
- M. Philippe YVIN, conseiller chargé des collectivités territoriales et de la décentralisation
- M. François HAMET, conseiller technique affaires intérieures

Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

- M. Emmanuel BERTHIER, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (jusqu'au 24 juillet 2013)
- M. Éric DELZANT, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, chargé de la préfiguration du commissariat général à l'égalité des territoires
- Mme CLERMONT-BROUILLET, conseillère de l'équipe « Dynamique des territoires »
- Mme Céline MOYON, chargée de mission
- Mme Caroline LARMAGNAC, conseillère en dynamique des territoires

Commissariat général à l'investissement (CGI)

- M. Thierry FRANCQ, Commissaire général adjoint
- M. Michel GUILLOT, Préfet, Directeur du pôle territorial
- M. Jean-Pierre KOROLITSKI, Directeur du programme « Centres d'excellence ».

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET

Cabinet du ministre

- M. Marc-Henri SERRE, conseiller budgétaire chargé des transports, de l'écologie, du développement durable, du logement, de la ville, des médias, de l'immigration, de l'asile et de l'intégration.

Direction du budget

- M. Olivier MEILLAND, chef du bureau logement, ville et aménagement du territoire
- M. Guillaume BOULANGER, rédacteur au bureau logement, ville et aménagement du territoire.

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Cabinet de la Ministre

- M. Frédéric LENICA, directeur de cabinet
- M. Étienne CHAMPION, directeur-adjoint du cabinet
- Mme Aline CREIGNOU, conseillère technique

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- M. Frédéric FOREST, sous-directeur à l'allocation des moyens de la direction immobilière
- M. Philippe IMBERT, sous-directeur de la performance et du financement de l'enseignement supérieur
- Mme Louisette LE MANOUR, chef du département des affaires immobilières
- M. Jean-Philippe MOLERE, chef du bureau du budget et de la réglementation financière de l'enseignement supérieur
- Mme Michèle OREGAN, adjointe département affaires immobilières
- Mme Marie-Claude DUROUET, adjointe département affaires immobilières
- Mme Clothilde MERLUS, chef département budgétaire

Direction générale de la recherche et de l'innovation

- M. Roger GENET, directeur général
- M. Maurice CARABONI, chef du département budgétaire
- Mme Marie-Hélène VOUETTE, chef du département de l'action régionale
- M. Emmanuel DUCROCQ, chargé de mission

Direction des affaires financières du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

- M. Thierry BERGEONNEAU, sous-directeur du budget de la mission « recherche et enseignement supérieur »
- M. Pascal MENU, bureau du budget de l'enseignement supérieur

MINISTÈRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF - MINISTÈRE DE L'ARTISANAT, DU COMMERCE ET DU TOURISME

Direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS)

- M. Jean-Rémi GOUZE, chef de la Mission de l'Action Régionale
- M. Daniel LALANNE, adjoint au Chef de la Mission
- Mme Annie E'COURTNEY, responsable du pôle Soutien de la Mission de l'Action Régionale

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Direction générale des Infrastructures des Transports et de la Mer (DGITM)

- Mme Christine BOUCHET, chef du service de l'administration générale et de la stratégie
- M. Didier DOUMY, chef de service chargé du budget

Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)

- M. Philippe GUILLARD, adjoint au Directeur général
- M. François RAYMOND, chef du service des affaires générales et de la performance
- M. Frédéric ROCCHI, sous-directeur de la performance

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- Mme Françoise ALOUIS, chargée de mission au bureau des grandes opérations de l'urbanisme en charge des CPER
- Mme Céline DE VALLEE, ajointe chef de bureau des grandes opérations de l'urbanisme
- M. Nicolas MOURLON, chargé de mission

MINISTÈRE CHARGÉ DE L'APPRENTISSAGE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)

- M. Christophe STRASSEL, chef du service du Financement et de la Modernisation
- M. Frédéric LALOUE, chef du département Actions Territoriales
- Mme Paule PORRUNCINI, adjointe au Chef du département Actions Territoriales
- M. Alexandre DELPORT, chef de la Mission Affaires Financières
- M. François MIBENE, chargé de mission à la Mission Affaires Financières

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE l'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Bureau du développement rural et des relations avec les collectivités

- Mme Karine SERREC, cheffe de bureau
- M. Pierre SCHWARTZ, sous-directeur de la filière cheval

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Secrétariat général du ministère de la Culture et de la Communication - Département de l'action territoriale

- M. Antoine-Laurent FIGUIERE, adjoint au chef du département de l'action territoriale
- M. Gilles DETILLEUX, chef de projet pour les stratégies de territoire

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS, DE L'ÉDUCATION POPULAIRE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

- Mme Marie-Agnès LEBORGNE, Direction des sports

MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

Direction générale à l'outre-mer (DGOM)

- M. Cédric LORET, chef du Département Ecologie Logement Développement et Aménagement Durables ; service des politiques publiques

II- OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME)

- Mme Virginie SCHWARTZ, directrice générale déléguée
  M. Jacques RAVAILLAULT, directeur de l'Action régionale

RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE (RFF)

- M. Alain QUINET, directeur général délégué
- M. Mathieu CHABANEL, directeur général adjoint Commercialisation et Planification
- M. François TEINTURIER, directeur du développement en charge du réseau
- M. Jérôme CALLAND, directeur de projet

III- REPRÉSENTATION DES RÉGIONS

ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

- M. Alain ROUSSET, Président
- M. Gilles MERGY, délégué général
- M. David DUVAL, conseiller Fonds européen et contractualisation

AUTORITÉS EN RÉGIONS

ALSACE

Préfecture de région :

- M. Serge KAUFFMAN, délégué régional à la recherche et à la technologie

Université de Strasbourg

- M. Alain BERETZ, président

AQUITAINE

Préfecture de région :

- M. Michel DELPUECH, préfet de région
- Mme Marie-Françoise LECAILLON, secrétaire général aux affaires régionales
- M. Xavier DESURMONT, adjoint au secrétaire général aux affaires régionales
- M. Sylvain OLIVIER, chef de bureau

Sous-préfecture de Bayonne :

- M. Patrick DALLENNES, sous-préfet

Conseil régional :

- M. Alain ROUSSET, Président du conseil régional
- M. Jean-Baptiste FAUROUX, directeur général des services
- M. Michel CHANUT, directeur général adjoint
- Mme Marilyne DEMOULIN, chef de service
- Mme Monique PIERROT, chargée de mission

AUVERGNE

Préfecture :

- M. Eric DELZANT, préfet de région
- M. Pierre RICARD, secrétaire général aux affaires régionales
- M. Thierry OLIVIER, secrétaire général aux affaires régionales adjoint

- M. Olivier CHAVIGNON, adjoint du délégué régional à la Recherche et à la Technologie
- M. Julien SERGENT, animateur *Présage* du secrétariat général aux affaires régionales
- M. François VERILHAC : direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt - adjoint au chef du Service Régional Agricole: forêt et territoires
- M. Gilles LAMBERT, direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Auvergne - chef du Service Transfert
- Mme Marie-Josèphe BERNARD, chargée d'étude au Secrétaire général aux affaires régionales

Conseil régional :

- M. René SOUCHON, Président du conseil régional
- M. Jean-Michel BOSSARD, directeur général des services
- Mme Chantal MOREAU, directrice Europe et Politiques contractuelles

CENTRE

Préfecture :

- M. Pierre-Etienne BISCH, préfet de région
- M. Philippe DE GESTAS DE LESPEROUX, secrétaire général aux affaires régionales
- M. Damien LAMOTTE, secrétaire général aux affaires régionales adjoint

Conseil régional :

- M. Denis BONNEAU, Président
- M. Laurent OLIVIER, directeur Europe et Partenariats
- M. Jean-Daniel HECKMANN, directeur général des services.

HAUTE-NORMANDIE

Préfecture :

- M. Pierre-Henry MACCIONI, préfet de région
- Mme Sylvie HOUSPIC, secrétaire général aux affaires régionales
- M. Patrick BERG, directeur régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- Mme Edith VIDAL, directrice régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
- M. Jean-Yves PEIGNE, direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement , service Déplacements, Transports multimodaux et Infrastructures
- Mme Véronique THIEBAUD, conseillère technique du recteur
- M. Philippe JANO, chargé de mission auprès du Secrétaire général aux affaires régionales
- M. Boris PILLON, Chargé de mission à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Conseil régional :

- M. Alain LE VERN, président
- Mme France BURGY, directrice générale des services

Ports du Havre et de Rouen :

- M. Philippe DEISS, vice-président de l'HAROPA et directeur général du Grand Port Maritime de Rouen
- M. Thierry DELAMARE, directeur délégué du Grand Port Maritime de Rouen
- M. Jean-Pierre GUELLEC, directeur de projet du Port du Havre
- M. Régis SOENEN, directeur de l'Aménagement Territorial et de l'Environnement du Grand Port Maritime de Rouen

ILE-DE-FRANCE

Préfecture :

- M. Jean DAUBIGNY, préfet de région
- M. Laurent FISCUS, préfet, secrétaire général pour les affaires régionales
- Mme CIGAND, directrice des services administratifs au secrétariat général pour les affaires régionales
- M. Vasilije KUJACIC, chargé de mission programmes européens et contractualisation auprès du préfet de région
- M. Bao NGUYEN-BUY, délégué régional à la recherche et à la technologie
- Mme Anne PUECH, DRRT adjointe
- M. Dominique ROSSIN, chargé de mission STIC

Conseil régional :

- M. Jean-Paul HUCHON, président
- M. Stéphane SEJOURNE, conseiller du président
- M. Nicolas ROLLAND, sous-directeur de la stratégie métropolitaine régionale

Rectorat de l'Académie de Paris

- M. Jean-Louis GAILLARD, délégué au patrimoine et constructions universitaires
- Mme Catherine SALANIE, adjointe au délégué

Rectorat de l'Académie de Versailles

- M. Jean-Paul HERSANT, chef de la division immobilière

Rectorat de l'Académie de Créteil

- M. Alain BONNET, chef du service constructeur
- M. Bernard CHABROLLE, adjoint au chef du service

NORD-PAS-DE-CALAIS

Préfecture :

- M. Dominique BUR, préfet de région
- M. Patrick DAVID, secrétaire général aux affaires régionales

Conseil régional :

- M. Daniel PERCHERON, président
- M. Yves DURUFLET, directeur général des services
- M. Guy HANNEBIQUE, directeur général adjoint environnement/aménagement du territoire.

PICARDIE

Préfecture :

- M. Jean-François CORDET, préfet de région
- M. François COUDON, secrétaire général aux affaires régionales
- M. Philippe CARON, directeur régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
- M. Maurice MELIN, suivi CPER avec le secrétaire général aux affaires régionales

Conseil régional :

- M. Claude GEWERC, président
- M. Denis HARLE, directeur général des services

Annexe n° 9 : le cadre actuel de la gestion des fonds européens

1. La gouvernance

La gouvernance des fonds européens – comités de programmation et comités de suivi, avec la participation dans ceux-ci de représentants de la commission européenne – est très formalisée et leur est propre. Une gouvernance spécifique a, par ailleurs, été mise en place pour les programmes Leader et les projets urbains intégrés.

Toutefois, auprès du préfet de région, autorité de gestion du FEDER (sauf en Alsace) et cosignataire au nom de l'État du contrat de projets, le SGAR coordonne la gestion régionale du FEDER, de même que celle des engagements de l'État dans le contrat. Par ailleurs, dans les régions où l'articulation est étroite entre les crédits du CPER et ceux des fonds européens, une gouvernance en partie commune a été créée, principalement pour faire intervenir de la façon la plus pertinente l'un ou l'autre type de financement selon les projets. C'est le cas, par exemple dans le Nord-Pas-de-Calais et en Picardie. De même, en juin 2008, le préfet de la région Picardie, envisageant un pilotage cordonné, avait signé une circulaire relative au « schéma de pilotage et de gestion des programmes européens et du CPER ».

2. Le suivi financier

Si le logiciel *Présage* fonctionne correctement pour la gestion des crédits européens, il s'avère moins efficace pour le suivi des crédits d'État dans les CPER et il n'est guère opérationnel pour le suivi des engagements financiers des régions. Les crédits CPER et les fonds européens sont en outre suivis de façon distincte dans *Présage*. De surcroit, dans les dossiers instruits par l'ADEME, les agences de l'eau, ou les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), qui saisissent les crédits par agrégat, les aides européennes n'apparaissent souvent pas dans les plans de financement. Enfin, le FEADER n'est pas suivi dans *Présage,* mais dans un autre logiciel (Osiris).

Un croisement automatique des sources de financement européennes et de celles concernant les CPER n'est donc pas possible. Aussi, ne dispose-t-on pas de données financières consolidées au plan national permettant d'apprécier la part des fonds européens dans le

financement des contrats de projets. Même dans des régions comme le Nord-Pas-de-Calais ou la Picardie, où la liaison est forte entre les deux dispositifs, la part des crédits européens dans les contrats de projets n'est pas mieux connue, même si, dans certaines circonstances comme à l'occasion des réunions de comités de pilotage, des consolidations peuvent être faites au sein du SGAR, d'une part, et des services de la région, d'autre part, consolidations dont il faut ensuite vérifier, ou établir, la concordance.

Un nouvel outil informatique de suivi (projet « Synergie ») devrait être créé pour la période 2014-2020 avec pour objectif de permettre un suivi commun CPER/programmes européens, afin d'identifier de façon automatique l'effort financier des deux dispositifs sur un même territoire. Les délais pour sa réalisation ne laissent toutefois pas envisager une mise en place au mieux avant fin 2015.

3. Le dégagement d'office

Le dispositif qualifié de « dégagement d'office » n'est en vigueur que pour les fonds européens et n'a pas été mis en place pour les CPER, son caractère trop contraignant n'ayant pas paru adapté aux procédures et réalités budgétaires nationales.

Il reste que maints acteurs regrettent l'absence d'un mécanisme plus contraignant de régulation des CPER. Ainsi, le président du conseil régional d'Auvergne estime que « l'État est régulièrement en retard dans l'exécution de ses engagements. La région évoluant également dans un contexte de tensions budgétaires, elle n'accélère pas non plus la réalisation des projets. Aucun mécanisme n'existe pour inciter l'État et la région à tenir leurs engagements ».

4. L'évaluation

Si au plan national, l'instance nationale d'évaluation commune aux CPER et aux PO a été constituée en janvier 2008 et a siégé jusqu'en novembre 2009, elle n'a plus été réunie depuis.

Au plan régional, les comités régionaux d'évaluation communs aux fonds européens et au CPER sont peu nombreux même si un effort de mutualisation des études d'évaluation a été accompli entre les fonds européens, particulièrement le FEDER, et les CPER. La plupart des évaluations à mi-parcours dans les régions ont été produites conjointement pour les deux outils.

Le gouvernement a envisagé pour les contrats de projets une articulation explicite avec les programmes structurels européens sur plusieurs plans : les objectifs et la stratégie ; la durée ; le suivi financier ; l'évaluation.

Les résultats ont été atteints dans certains domaines : l'harmonisation des durées, qui reste à confirmer pour la période à venir ; les croisements des financements, particulièrement dans les régions bien dotées en crédits européens ; dans ces régions, la gouvernance, unifiée jusqu'à un certain point, les fonds européens conservant leur organisation spécifique ; l'évaluation, qui, lors de la révision, a souvent été commune.

Toutefois, la réalisation n'a pas été à la hauteur des intentions dans plusieurs champs : les procédures, qui restent éloignées entre crédits nationaux et européens; le suivi financier à travers l'outil *Présage*, qui s'avère inopérant pour la connaissance au plan national des fonds européens engagés dans les CPER ; les structures d'évaluation communes aux CPER et aux fonds européens, celle créée au plan national ayant interrompu son fonctionnement et celles envisagées dans les régions restant peu nombreuses.

Annexe n° 10 : l'évolution en cours du suivi informatique

La quasi-totalité des autorités préfectorales et régionales rencontrées ont exposé des opinions particulièrement critiques à l'égard de *Présage*, outil informatique qui leur a été imposé[86]. Consciente des lacunes de cet outil, la DATAR a fait procéder à l'audit du système d'information en 2012. Cette étude a confirmé le bien-fondé des critiques évoquées, en révélant des faiblesses techniques (capacités de *reporting* insuffisantes et lacunes de traçabilité significatives des opérations comptables) et, surtout, une gestion défaillante du projet informatique dans son ensemble, illustrée par l'absence de gouvernance du projet, des dysfonctionnements dans les relations entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'ouvrage déléguée, les risques et faiblesses liés à un réseau restreint d'animateurs. Il a, enfin, pointé le manque de pertinence du choix d'un outil unique pour la gestion d'activités multiples (FEDER, FSE national, CPER, programmes nationaux…). Cet audit concluait que cet outil ne permettait pas, dans sa configuration, « *de relever les défis règlementaires, ni de répondre aux exigences de pilotage de la prochaine période* ».

La DATAR a, en conséquence, engagé en 2012 un projet de renouvellement du système d'information dédié au suivi de la prochaine génération de CPER. Cette démarche s'inscrit dans un projet plus global (Synergie[87]), visant à l'adaptation des outils de gestion des fonds structurels et du CPER dans la perspective du transfert aux régions de la gestion des crédits européens.

Un directeur de projet a été recruté et une consultation lancée à l'été 2013, aboutissant à une notification du marché à son titulaire le 18 décembre 2013. Le coût total du projet ressort à 55 M€. Cette estimation couvre les diverses dépenses liées au maintien en activité de *Présage* jusqu'en 2017 et au déploiement de son successeur sur la période 2013-2022. La décomposition de ce coût global, telle qu'elle est précisée par la DATAR, est détaillée dans le tableau ci-après, sans qu'il soit possible d'isoler les

[86] Cette insatisfaction a été mesurée par une enquête de satisfaction réalisée à la demande de la DATAR auprès de 1.200 utilisateurs.

[87] Acronyme de « système d'information État régions pour la gestion inter fonds européens ».

éléments dédiés aux seuls CPER.

Pilotage Provision	18,2 M€ 4,5 M€
Construction et déploiement	5,5 M€
Fonctionnement	6,6 M€
Animation du réseau	13,2 M€
Interfaces *dont régions*	6,9 M€ *4.9 M€*
TOTAL	**54,9 M€**

Selon les précisions apportées par la DATAR, les coûts de pilotage et d'animation recouvrent les ressources mises à disposition du projet, principalement constituées de personnel au titre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO). Une provision pour risques de 4,5 M€ a été prévue pour couvrir d'éventuels recrutements internes et mobilisations supplémentaires de l'AMO. Le poste « animation » a été estimé sur la base des coûts constatés pour le système d'information précédent. Le poste fonctionnement comprend, notamment, les coûts liés au maintien en activité de *Présage* jusqu'en 2017. La durée de maintenance de l'actuel outil concentre l'essentiel des marges budgétaires du projet, les migrations de données entre systèmes d'information générant un coût de l'ordre d'un millions d'euros.

Une prise en charge partielle par les instances communautaires est envisagée, les modalités de cette participation étant suspendues à la validation, par la commission européenne, du programme opérationnel dédié à l'assistance technique pour la période 2014-2020. S'agissant du FNADT, une convention cadre a été signée le 9 décembre 2013 pour une mobilisation du fonds à hauteur de la tranche ferme du marché, soit 3,8 M€ (TTC) couvrant les deux premières années. Les conditions d'une éventuelle participation des régions restent à déterminer avec ces dernières, sur fond d'évaluation des compensations de charges découlant du transfert de la gestion des fonds structurels.

La DATAR indique que le calendrier de déploiement, actualisé en janvier 2014, poursuit un double objectif de sécurisation du démarrage de la nouvelle programmation 2014-2020 et la modernisation progressive du système d'information dédié à cette dernière. L'échéancier de livraison prévoit ainsi le déploiement, entre novembre 2014 et décembre 2015, de quatre versions de l'outil étendant progressivement les fonctionnalités disponibles en lien avec le développement des besoins issus de l'exécution des différentes programmations couvertes. Ce plan d'éveil est accompagné d'une solution de repli visant à sécuriser le démarrage, au besoin par la prolongation de l'outil existant. La phase de transition sera, selon toute vraisemblance, délicate.

En outre, la DATAR a opté pour une conception dite « urbanisée », c'est-à-dire plus souple et évolutive que le système dit « intégré », qui

caractérisait *Présage*. Emprunté au vocabulaire de l'architecture, le terme d'urbanisé désigne un système d'information conçu comme un plan d'urbanisme, dans lequel l'ajout progressif de briques (à l'instar des quartiers d'un ensemble urbain) vise à prendre en compte les exigences métier et les priorités stratégiques d'une organisation soucieuse de la gouvernance de ses données. Les modalités de gouvernance du projet prévoient d'associer les régions à la construction et au déploiement de l'outil. Les représentants de l'association des régions de France (ARF) au comité technico-fonctionnel sont issus des personnels de la région Aquitaine, pour les aspects techniques, et de Rhône-Alpes, pour les questions ayant trait à l'approche « métier » de l'outil.

Le renouvellement de *Présage* est destiné à constituer une réponse de long terme aux dysfonctionnements constatés au cours de la période écoulée. La DATAR considère avoir pris la mesure des enjeux propres au système d'information et à la gouvernance des données collectées. La qualité technique et les conditions d'utilisation de cet outil constitueront des facteurs de réussite, quoique non exclusifs, du suivi de l'exécution des futurs contrats.

La Cour s'inquiète cependant du coût très élevé du système à l'étude et, indépendamment même des aspects techniques, des incertitudes qui lui sont liées : calendrier, volonté des partenaires de s'approprier ce futur outil, financement. Ainsi, le calendrier très progressif de déploiement de Synergie pourrait décourager nombre d'utilisateurs et aboutir au même constat d'échec que celui qui a été dressé pour le suivi des contrats de projets ; l'instance de gouvernance mise en place devra se saisir de cette question et y apporter une réponse adaptée. La volonté des partenaires, spécialement des régions, de se servir du nouvel sera décisive et doit être affirmée. De même, les modalités de financement doivent être clarifiées au plus vite.

Annexe n° 11 : les programmes sectoriels hors CPER

1. Les transports

L'une des évolutions importantes des contrats de projets 2007-2013 par rapport aux générations précédentes a été l'exclusion du volet routier. À travers les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), indépendants des CPER, l'État a contractualisé, pour les cinq années 2009-2014, les actions de modernisation et d'amélioration du réseau routier national, pour un montant de 6,1 Md€.

D'autres programmes intéressant les transports ont également été mis en œuvre au cours de la même période en dehors des CPER.

a) Le rail

Si le volet transports des CPER a connu une montée en puissance très importante des projets ferroviaires, d'autres plans interviennent également dans leur financement en particulier: les trois plans rail de Midi-Pyrénées 2007-2013 ; du Limousin signé en 2008 et d'Auvergne 2009-2013.

Au total, le plan rail et le volet ferroviaire (351 M€) du contrat de projets Midi-Pyrénées mobilisent 820 M€. Le protocole de juillet 2007, complété par un avenant, fait explicitement référence au CPER, en qualifiant son objet de « réalisation d'un programme d'investissements exceptionnel, complémentaire au programme défini par le volet ferroviaire du contrat de projets».

De même, le protocole relatif au plan rail Auvergne, d'un montant de 213 M€, fait référence au contrat de projets, dans lequel 196,5 M€ avaient été inscrits pour le volet ferroviaire, ainsi qu'au plan de rénovation du réseau ferré national, avec l'objectif d'aller au-delà de ces programmes de travaux. Le protocole d'accord relatif au plan rail Limousin renvoie également au contrat et prévoit un montant de travaux de 46 M€, qui s'ajoute à l'enveloppe de 72 M€ du CPER.

Le plan rail Midi-Pyrénées prévoit un « comité technique » commun avec celui du CPER. Celui de l'Auvergne prévoit un « comité plan rail », qui « s'appuie sur le comité technique ferroviaire du CPER ».

Les plans rails, tout en en étant distincts des CPER, y font donc référence en permettant de doubler leurs financements en Auvergne et Midi-Pyrénées.

b) *Les transports collectifs*

Les transports collectifs en site propre (métro, tramway, bus à haut niveau de service) ont fait l'objet depuis 2009 de trois appels à projets: en 2009 (800 M€ de crédits d'État), en 2011 (590 M€), en 2013 (450 M€).

c) *Le désenclavement des quartiers de la politique de la ville*

Le « plan espoir banlieue », arrêté en 2008, comprenait un volet dédié au désenclavement des quartiers concernés par la politique de la ville, à hauteur de 500 M€.

Le troisième appel à projets relatif aux transports collectifs en site propre (TCSP), lancé en 2013, prévoit une majoration jusqu'à 10 % des taux de subvention de l'État pour les projets contribuant à l'amélioration de la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

d) *Les transports en Île-de-France*

La région Île-de-France a bénéficié de contrats spécifiques relatifs aux transports.

Le CPER comporte un volet transports d'un montant de 2,9 Md€ (0,9 Md€ État ; 2 Md€ région), dont 2,6 Md€ pour les transports urbains franciliens.

En octobre 2008, dans le cadre du plan Espoir banlieue, un protocole État-Régions pour la desserte des quartiers en difficulté a prévu une enveloppe complémentaire de 0,44Md€, sous forme d'avenant au CPER. En septembre 2011, une « convention particulière transport entre l'État et la région relative à la mise en œuvre du plan de mobilisation pour les transports collectifs » a décidé, pour la période 2010-2013, un effort supplémentaire, avec un engagement de 2,7 Md€ pour les parts État et région (dont les AE restant à engager du CPER et du plan espoir banlieue).

Cette convention s'inscrivait dans le cadre du protocole État-Région relatif aux transports publics en Île-de-France, signé en janvier 2011 et concernant à la fois le plan de mobilisation pour les transports et

le réseau de transport du Grand Paris (RTGP). L'investissement global prévu était évalué à 32,4 Md€ entre 2010 et 2025.

On peut aussi évoquer la convention de décembre 2007, entre l'État/Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et le syndicat de transports d'Île-de-France (STIF) « relative au financement de certains matériels roulants de la SNCF pour la desserte de la région», d'un montant de 2,1 Md€.

Plus récemment, en mars 2013, le Premier ministre a présenté un projet pour les transports en Île-de-France, le « Nouveau Grand Paris », qui regroupe le plan de mobilisation pour les transports et le Grand Paris Express. Dans ce cadre, a été signé en juillet 2013 un protocole « relatif à la mise en œuvre du plan de mobilisation pour les transports sur la période 2013-2017», qui fait référence au CPER et prévoit un investissement de 7 Md€. Il a vocation à être annexé à un futur protocole global traitant de l'ensemble des questions relatives au Nouveau Grand Paris.

e) *Les ports*

Si une enveloppe de 242 M€ a été prévue dans les CPER pour les ports, d'autres plans sont intervenus : la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a été accompagnée d'un plan de relance portuaire, doté de 175 M€ pour la période 2009-2013. Dans le cadre du plan de relance de l'économie, 43 M€ ont été engagés en 2009 et 2010 en faveur des ports.

En mai 2013, le ministre des transports, de la mer et de la pêche a présenté une « stratégie nationale de relance portuaire », sans financement spécifique annoncé.

2. Les universités – le plan campus : un impact direct sur les opérations obligeant à des reprogrammations

Si dans la maquette révisée des CPER, le volet « enseignement supérieur et recherche » est doté de 2,9 Md€, deux autres programmes ont financé des projets des universités : le plan campus et le programme d'investissements d'avenir.

Le plan campus, décidé en conseil des ministres en février 2008, a pour objectif de faire émerger des pôles universitaires d'excellence de rang international. Sa dotation est de 5 Md€, 3,7 Md€ provenant de la

vente par l'État d'une partie de sa participation dans le capital d'EDF, 1,3 Md€ du programme d'investissements d'avenir. Ces sommes, versées à l'Agence nationale de la recherche (ANR), ont été placées sur un compte au Trésor. Les produits issus de la rémunération de ce compte s'élèvent annuellement à un peu plus de 200 M€. La part revenant à chaque porteur de projet lui est reversée selon les modalités particulières à la convention conclue avec lui.

La sélection des campus retenus s'est effectuée par deux appels à projets. Dix projets impliquant 39 universités et 37 écoles ont été retenus pour la dotation de 5 Md€. Deux sites supplémentaires ont été ajoutés dans le cadre du plan de relance avec un financement de 178 M€. Par ailleurs, sept sites ont été retenus en tant que « campus prometteurs » et quatre en tant que « campus innovants », pour une aide de 250 M€ financée sur le budget du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Plus d'une trentaine d'opérations d'immobilier universitaire, retenues dans les CPER 2007-2013 et représentant 219 M€ dont 84 M€ de part État, ont été explicitement incluses dans le périmètre ou qualifiées de liées aux opérations campus.

L'articulation du plan campus avec les CPER a été gérée de façon différente selon les régions, mais, globalement, on constate que les opérations mixtes accumulent les retards.

L'articulation entre CPER et plan Campus a été matérialisée lors de la révision à mi-parcours, la circulaire de la DATAR aux préfets de région précisant qu'*« un avenant prenant acte de cette nouvelle articulation pourra être signé, validant le transfert d'une opération du CPER vers le plan campus ou du plan campus vers le CPER, sans toutefois augmenter au diminuer les engagements financiers du CPER, les financements des opérations des plans campus viennent normalement s'ajouter à ceux des CPER».*

Parmi les 850 opérations dans l'enseignement supérieur, 33 sont explicitement identifiées comme ayant un lien avec une opération Campus.

Opérations CPER liées au plan Campus (en M€)

Région	Nb d'opérations	Coût total CPER	Part État initiale	Part État actualisée	AE affectées
Alsace	8	38,6	16,9	14,8	12,1
Aquitaine	1	3,0	3,0	3,0	0,0
Bourgogne	1	0,0	1,5	0,0	0,0
Bretagne	2	12,0	7,8	7,6	0,5
Île-de-France	6	72,5	19,0	35,2	0,0
Languedoc-Roussillon	1	13,0	4,0	0,2	0,2
Lorraine	3	0,0	0,0	4,0	1,0
Midi-Pyrénées	1		1,0	1,0	1,0
PACA	5	42,1	7,1	7,7	2,9
Pays-de-Loire	3	28,5	8,6	8,6	5,6
Picardie	1	6,0	3,0	0,0	0,0
Rhône-Alpes	1	3,6	1,8	1,8	0,2
TOTAL	**33**	**219,3**	**73,7**	**83,8**	**23,5**

Ssource : Cour des comptes d'après tableau de suivi DGESIP

Globalement, les engagements après révision sont proches des engagements initiaux et l'esprit de la circulaire de la DATAR semble avoir été respecté lors des signatures des avenants.

Les pratiques régionales lors de la révision à mi-parcours pour intégrer le nouveau cadre faisant appel aux campus montrent en réalité de fortes divergences. Ainsi, dans les régions qui ont séparé les opérations CPER des opérations campus (Alsace, Languedoc-Roussillon), le taux d'exécution est élevé. Dans plusieurs régions (PACA, Bretagne, Rhône-Alpes, Aquitaine notamment), les opérations sont restées officiellement inscrites au CPER sans augmenter ou diminuer les crédits.

Le cas de la région Île-de-France est particulier. Lors de la révision à mi-parcours, les campus parisiens n'étaient pas encore officiellement labellisés.

Au total les opérations explicitement reliées au plan Campus ont un taux de réalisation faible : moins de 28 % projetés à fin 2013. Il n'est pas exclu que les acteurs aient été perturbés par la multiplication des guichets de financement, dont l'articulation opérationnelle et les calendriers ne sont pas clairement définis. Ce faible taux de réalisation résulte aussi probablement de la substitution entre crédits CPER budgétisés et financements dédiés du plan Campus.

3. Les pôles de compétitivité

Ce dispositif vise à renforcer la compétitivité de l'économie française par l'innovation, en labellisant et soutenant financièrement des pôles de compétitivité reposant, sur un même territoire et dans un même secteur d'activité, sur un partenariat actif entre industriels, centres de recherche et organismes de formation. Il se décline en trois phases : la première, de 2004 à 2008, initiée par le CIADT de septembre 2004 ; la deuxième, de 2009 à 2012 ; la troisième, décidée dans le cadre du pacte national pour la croissance et couvrant les années 2013 à 2018. La liste des pôles labellisés par le CIADT en comportait 71 en août 2013.

Les projets de R&D des pôles sont sélectionnés par une procédure d'appels à projets. Entre 2005 et 2011, plus de 4,3 Md€ de crédits publics ont ainsi été alloués dans le cadre de 5750 projets (hors aides des collectivités territoriales distribuées dans le cadre d'appels à projets régionaux). De 2008 à 2011, le soutien public a été de 2,7 Md€ et s'est ajouté à l'effort des partenaires des projets de plus de 3 Md€, soit une dépense totale de 5,7 Md€ investie dans les projets de R&D en quatre ans. Ces financements ont été apportés par le fonds unique interministériel (FUI) avec la participation des collectivités locales, l'ANR, OSEO, l'agence de l'innovation industrielle puis le programme innovation stratégique industrielle (ISI).

Le pilotage de cette politique s'appuie sur le Groupe de travail interministériel (GTI) au plan national. Chaque pôle se voit assigner, par ailleurs, des correspondants nationaux au sein des ministères concernés, ainsi qu'un correspondant local dans les services déconcentrés régionaux concernés. Les collectivités locales sont, de leur côté, impliquées dans leur pilotage. Dans le cadre de la troisième phase, un contrat de performance individualisé doit être conclu avec chaque pôle.

L'un des objectifs assignés par le CIADT aux CPER a été d'accompagner les pôles de compétitivité en soutenant des actions collectives innovantes.

4. Les pôles d'excellence rurale

Initiés en 2006, les pôles d'excellence rurale (PER) sont destinés à soutenir les territoires ruraux et à encourager l'innovation Ils ont été élaborés autour de thématiques prioritaires : bio ressources, patrimoine et tourisme, services et accueil, technologies.

Une première génération de 379 PER a été labellisée par décret en 2006, à la suite d'un premier appel à projets. Une seconde génération de 263 PER l'a été en 2010 et 2011. Au total, à la fin de l'année 2011, 642 PER avaient été labellisés, dont 346 étaient terminés, 263 en cours de réalisation et 33 abandonnés. Toutes les régions françaises étaient couvertes. La participation de l'État à la première génération a été de 236 M€ ; celle de l'État et des fonds européens à la seconde de 235 M€.

Une convention cadre associe les divers partenaires et l'État. Pour chaque pôle, un comité de pilotage et de suivi est installé. Les thématiques des pôles recouvrent certains champs des contrats de projets, sans qu'il existe une formalisation des liens entre les deux procédures. Pour leur financement, les CPER n'ont pas été mobilisés explicitement, mais les préfets y ont eu recours pour certains dossiers. Par ailleurs, un appel significatif à des crédits communautaires FEDER et FEADER a eu lieu.

5. Les restructurations de défense

La délégation aux restructurations de la défense (DAR), créée en 1991 et rebaptisée « délégation à l'accompagnement des restructurations » en 2012, a pour mission d'accompagner les restructurations de l'outil de défense, qui se traduisent par une refonte de la carte des implantations militaires et la fermeture de nombreux sites.

Avant la loi de programmation militaire 2008-2015, les restructurations avaient été intégrées au CPER dans trois régions : Bretagne, Lorraine et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Depuis 2008, cette intégration a pris fin. L'État signe avec les collectivités concernées des plans locaux de redynamisation (PLR) et des contrats de redynamisation de site de défense (CRSD). En juillet 2013, 51 contrats avaient ainsi été signés. Un comité de pilotage, présidé par le préfet, est installé pour chaque contrat. Des délégués régionaux à l'accompagnement des restructurations de défense (DRDD) sont placés, au sein des SGAR, auprès des préfets des dix régions les plus touchées.

La participation de l'État, prévue à hauteur de 320 M€ entre 2009 et 2014, est financée à travers le fonds pour les restructurations de défense (FRED) et le fonds national d'aménagement des territoires (FNADT- dotation spécifique Défense). Un comité technique interministériel, présidé par la DATAR, instruit les contrats présentés par les préfets. Il constitue également le comité d'engagement unique des

crédits du FNADT et du FRED. Les aides sont versées sous forme de subvention.

6. Les investissements d'avenir : une logique d'étapes successives

Les services du ministère ne disposent pas d'une vision consolidée des financements croisés CPER et programme des investissements d'avenir. En première approche, on peut toutefois observer qu'il n'y a pas eu d'effet d'éviction ou de substitution entre les projets financés par les CPER et ceux retenus au titre des investissements d'avenir, mais plutôt une redynamisation.

L'inscription dans les CPER a permis dans un premier temps de faire avancer la réflexion autour de projets techniquement et financièrement complexes. Dans un deuxième temps, l'avance ainsi acquise a permis à ces projets d'être les mieux placés pour remporter les appels à projets des investissements d'avenir. Dans un dernier temps, les financements supplémentaires ont permis de surmonter à la fois la contrainte globale et les contraintes intermédiaires pesant sur les composantes du projet (possibilité ou non de financer de l'immobilier par exemple).

En Île-de-France, cinq projets CPER peuvent être directement reliés à des projets retenus au titre des Labex, Equipex[88] ou instituts hospitalo-universitaire (IHU) des Investissements d'avenir. Ce sont les projets suivants :

- projet Imagine : le CPER a financé le programme immobilier ; le projet de recherche a été labellisé IHU avant même l'achèvement du volet CPER ;
- Institut Pasteur : 20 M€ sont inscrits au CPER, à parité entre l'État et la région ; ce projet a été terminé dès 2011 ; les équipes de recherche ont ensuite créé le Labex IBEI ;
- réseau de biologie végétale : projet avec 3,3 M€ de CPER-part État, totalement engagés fin 2010 ; le Labex Saclay Plant Science repose sur ce réseau de laboratoires, que le CPER a permis de structurer ;

[88] Labex : Laboratoires d'excellence ; Equipex : Equipements d'excellence

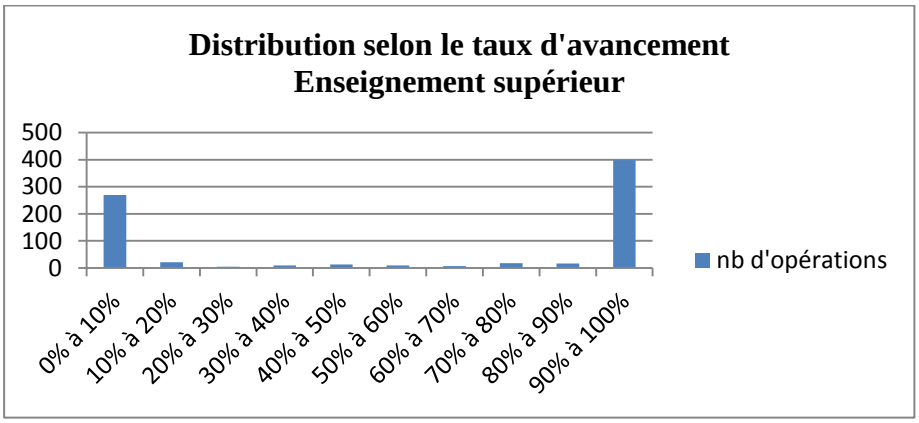
- Laser Apollon : le CPER a inscrit 17,7 M€, dont 11,9 M€ de part État ; projet récompensé par le Labex CILEX ; la prochaine étape a pour objet principal de contribuer fortement à l'instrument de la génération suivante ;
- Soleil IPANEMA : 9 M€ inscrits au CPER ; cet équipement est partie prenante des Labex PATRIMA et Equipex PATRIMEX, qui finance la mise en place d'un équipement d'imagerie X rapide sur IPANEMA.

Bien que chacun de ces deux programmes ait été construit autour d'une logique d'appel à projets, l'articulation du plan campus et du programme des investissements d'avenir avec les CPER apparaît donc avoir reposé sur des considérations très différentes :

- dans le cadre du plan campus, la plupart des régions ont cherché à financer les mêmes projets par le CPER et les crédits campus. La logique visait à boucler des tours de table financiers. De façon assez générale, les difficultés de l'une des composantes (campus) ont retardé l'ensemble du projet ;
- dans le cadre du programme des investissements d'avenir, les porteurs ont plutôt cherché à bonifier des projets ayant déjà atteint un premier stade de réalisation, pour financer des compléments ou des tranches supplémentaires.

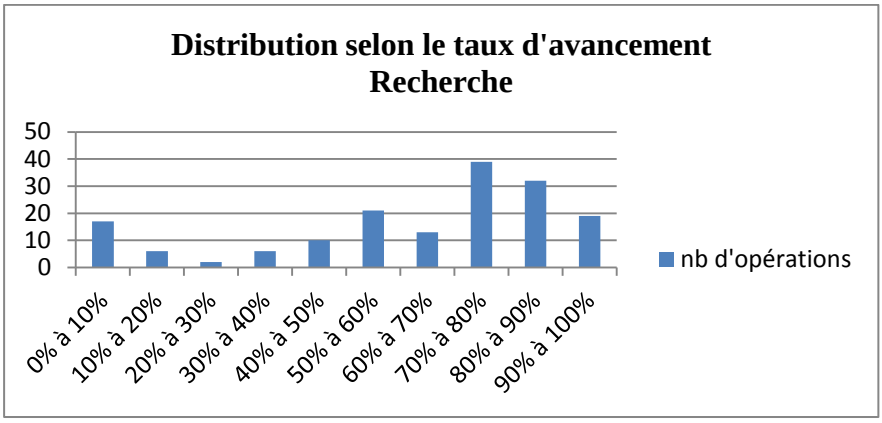
Annexe n° 12 : programme sectoriel hors CPER : l'enseignement supérieur et la recherche

La distribution des opérations de l'enseignement supérieur selon le taux d'affectation des AE de l'État est marquée par deux pics aux extrêmes : des opérations pas ou peu commencées et des opérations complètement lancées.



Source : Cour des comptes d'après tableau de suivi de la DGESIP

L'analyse des projets de la composante *recherche* est très différente. Ainsi, sur un échantillon de 208 opérations, la distribution est relativement étalée sur toutes les valeurs entre 0 % et 100 %. Cette observation se concilie mieux avec l'explication invoquant des opérations complexes, tant opérationnellement qu'en termes d'organisation entre de multiples financeurs et opérateurs et avec les contraintes budgétaires



Source : Cour des comptes d'après tableau de suivi de la DGRI

Une gestion budgétaire annuelle du ministère très précise

Afin d'optimiser l'utilisation de leurs crédits budgétaires, sous fortes contraintes, les services financiers du ministère ont formalisé des procédures d'échanges d'informations et de répartition des ressources avec un circuit et des acteurs bien identifiés.

Les deux composantes font l'objet d'un suivi budgétaire selon une maille régionale très structurée, mais avec des objectifs de gestion relativement différents selon la direction concernée.

La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) vise une certaine égalité territoriale, en répartissant des AE entre académies selon un critère d'égalité (en 2013, 71 % pour tous) ; la gestion des CP est ensuite optimisée et se fait selon une analyse plus fine au niveau des opérations. *A contrario*, la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) réalise une répartition des AE entre régions à partir d'un recensement de besoins exprimés au niveau des opérations, mais sa gestion des CP ne cherche pas à optimiser leur consommation avec l'avancement opérationnel.

Toutefois, dans aucun des deux cas, cette gestion budgétaire fine ne se double d'une connaissance opérationnelle précise des projets à l'échelon ministériel. Alors que des processus ont été clairement définis et pourraient être utilisés pour recueillir d'autres données, les outils de suivi ne comportent pas d'informations relatives aux étapes de réalisation des chantiers. Il est dommage que ce suivi ne soit pas élargi à l'avancement physique des opérations pour identifier les blocages et prendre les mesures correctrices en temps utile.

Annexe n° 13 : exemples de contrats territoriaux

Le développement du numérique en Auvergne

L'opération de couverture numérique des zones blanches a constitué une des principales réalisations du CPER 2007-2013. Si l'exécution en cours des contrats qui la caractérisent rend prématurée une démarche d'évaluation, l'analyse de ses modalités de mise en œuvre permet en revanche d'apporter un éclairage utile sur l'originalité des moyens déployés, notamment en matière de gouvernance, parallèlement au dispositif de suivi du CPER.

Le projet a bénéficié très tôt d'une adhésion des principaux acteurs publics locaux. La dynamique créée a fait émerger des conditions de coordination et de coopération particulièrement favorables, qui ont été progressivement renforcées. Cette gouvernance s'est, par la suite, déroulée en marge du pilotage du contrat de projet dans lequel s'inscrivait pourtant l'opération.

Le conseil régional a confié la conception, la réalisation, le financement et l'exploitation du réseau à un prestataire unique dans le cadre d'un contrat de partenariat. Conclu antérieurement à ce contrat, le plan de financement exposé au CPER reposait sur une prévision de coût total de 34,6 M€ étalés sur sept ans. Il prévoyait une participation de 4,6 M€ de l'État, représentant 13 % du coût total prévisionnel, attendue du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Le solde de 30 M€ était réparti à parts égales entre la région, les départements et le fonds européen de développement régional (FEDER). La révision du CPER a permis d'amender ce plan de financement initial en portant le coût total prévisionnel à 37,15 M€. Ce supplément de dépenses a été pris en charge par le FNADT, les départements et la région, dont les apports ont été majorés de 0,9 M€ chacun.

L'exécution de l'opération a été conforme au calendrier prévu au contrat. Le contrat de partenariat n'est pas arrivé à son terme, la composante exploitation ne devant être soldée qu'en 2017. Le taux d'exécution de 100 % affiché par l'ordonnateur se révèle donc surestimé. A contrario, les informations issues de *Présage* souffrent d'un retard de saisie affectant tant les éléments prévisionnels que l'état d'avancement de l'opération.

Par ailleurs, le plan de financement de l'opération a été progressivement complexifié. Ce phénomène peut être imputé à la multiplicité des acteurs et aux spécificités de leurs modalités respectives d'intervention. Il tient également au choix d'un contrat de partenariat, dont le principe de différé du paiement des investissements qui le caractérise s'est, de fait, avéré difficilement compatible avec les règles propres à la gestion des fonds européens. Au total, le plan de financement pourrait être affaibli par les risques encourus de reversement d'une participation du FEADER concomitante à celle du FEDER. La région et les départements se verraient alors contraints d'ajuster leurs contributions, en conséquence.

L'opération lancée en 2007 sur la base d'un partenariat public-privé a permis à l'Auvergne d'être la première région à permettre à l'intégralité de sa population de bénéficier d'une couverture numérique. Bénéficiant d'un contexte favorable, cette opération affiche, au total, un bilan positif et laisse augurer de développements ultérieurs avec la conclusion d'un second contrat de partenariat en 2013 et la création de Régie Auvergne numérique, établissement public local à vocation industrielle et commerciale, qui offre un cadre juridique formel aux modalités de gouvernance mises en œuvre et élargies à d'autres acteurs locaux.

Le contrat territorial du Pays basque

L'actuel contrat territorial Pays Basque est issu d'une réflexion entamée en 1992, afin d'entrer dans une démarche partagée par l'État et les collectivités territoriales et visant le développement territorial. Jusqu'à aujourd'hui, ce plan est demeuré en dehors des CPER.

Une étude *« Pays Basque 2010 »* a conduit à la constitution d'un projet territorial, fixant les grandes évolutions à horizon 2010 et deux structures associatives ont été créées : le Conseil de développement du Pays Basque en 1994 et le Conseil des élus du Pays Basque en 1995. Ces deux associations ont élaboré un *Schéma d'aménagement et de développement* en 1997, ce qui a permis la conclusion d'un premier contrat 2001-2006, dont le rythme a été calé sur le celui du CPER afin d'en constituer une déclinaison territoriale en développant les thèmes non-retenus dans la programmation Aquitaine : les 57 opérations de la Convention spécifique recouvraient neuf thématiques[89] pour un coût total de 364 millions d'euros.

[89] Politique linguistique, culture, environnement, agriculture, pêche, industrie et formation professionnelle, tourisme, infrastructures et urbanisme, coopération transfrontalière.

Le contrat territorial pays basque 2007-2013

Le premier plan ayant été exécuté avec succès, il a été envisagé dès avant son terme de lancer une nouvelle stratégie "Pays Basque 2020" et un nouveau contrat territorial en 2006 pour la période 2007-2013, autour de 3 ambitions : la réciprocité territoriale, la coopération transfrontalière et le développement durable. 71 opérations ont été programmées pour un coût total de 344 M€ financés à moitié par des fonds de l'État, des collectivités territoriales et de l'UE[90], et à moitié par d'autres financeurs (maîtres d'ouvrage en général, telle la communauté d'agglomération Côte-Basque-Adour).

Le contrat constitue aujourd'hui une spécificité de la région Aquitaine, souhaitée par les acteurs politiques du territoire. Malgré quelques échecs, son bilan est globalement positif, 79 % des AE ayant été engagées, dont 84,9 % pour l'État.

Un point est à souligner : le volet culturel et linguistique qui s'est notamment traduit par la création d'un office public de la langue basque et d'un institut culturel. Ces deux outils permettent de renforcer les liens avec la culture basque. L'office public de la langue basque bénéficie de financements[91] lui permettant de structurer une politique linguistique à l'échelle de ce territoire. Il a notamment permis le développement d'un réseau d'écoles bilingues (réseau SEASKA). De son côté, l'institut culturel basque, qui perçoit 200 000 euros de la part du Ministère de la Culture, semble avoir un impact moins structurant sur le territoire.

Quelques écueils sont à relever :

- des problèmes de leadership et de coordination ont entravé la bonne exécution des projets de coopération transfrontalière ;
- le conseil des élus est épaulé par une structure administrative qui assure la consolidation des taux d'engagements des crédits et suit l'avancement des projets. Cette structure est relativement lourde avec 8 agents (dont 2 suivant les fonds européens), pour 1,5 ETPO à la sous-préfecture en contrepartie. Une révision de l'organisation de cette équipe pourrait être envisagée ;

[90] 52 M€ par l'État, 56 M€ par la région Aquitaine, 54 M€ par le département des Pyrénées-Atlantiques et 20 M€ par l'Union européenne.
[91] 1,8 M€ financés à parts égales par l'État, la région Aquitaine et le département des Pyrénées-Atlantiques.

- certaines études, financées par le conseil de développement, notamment sur la jeunesse et le foncier du Pays Basque, ne semblent pas pertinentes selon la sous-préfecture de Bayonne, responsable de la gestion du plan basque pour la part État (elles ne déboucheraient pas sur des opérations concrètes et suggèreraient parfois la création de dispositifs existants déjà et assurés par l'État).

L'avenir du contrat

Certaines des opérations du contrat Pays Basque étant programmées par le CPER, d'autres financées par l'État ou par le FNADT, la possibilité d'intégrer le Pays Basque 2014-2020 au volet territorial du CPER Aquitaine est sérieusement envisagée. Des gains de gestion pourraient en découler.

Cependant, le contrat territorial étant avant tout un outil politique pour prendre en compte les aspects culturels et linguistiques spécifiques au Pays Basque. ce volet ne saurait faire l'économie d'une prise en compte de ces thématiques.