

N° 27

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)  
sur les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales,*

Par M. Georges LABAZÉE,

Sénateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, présidente ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau, Mme Patricia Schillinger, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.*



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-REGIONS, UN PARTENARIAT QUI SUSCITE DE FORTES ATTENTES : LES ENSEIGNEMENTS DE LA GÉNÉRATION 2007-2013 .....</b>	<b>7</b>
<b>A. UNE PLUS-VALUE RECONNUE .....</b>	<b>7</b>
1. <i>De la logique du plan à une logique de codécision .....</i>	<i>7</i>
2. <i>De fortes possibilités d'adaptation aux territoires .....</i>	<i>8</i>
3. <i>Un caractère structurant indéniable .....</i>	<i>12</i>
<b>B. ... MAIS UN MODÈLE À BOUT DE SOUFFLE .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Une relation qui reste asymétrique .....</i>	<i>14</i>
2. <i>La tentation du « fourre-tout » .....</i>	<i>16</i>
3. <i>Le dépouillement des CPER par la multiplication des appels à projets .....</i>	<i>17</i>
<b>II. UN PARTENARIAT À RÉNOVER .....</b>	<b>21</b>
<b>A. À LA RECHERCHE DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES ENTRE LES ORIENTATIONS EUROPÉENNES, LA VISION STRATÉGIQUE NATIONALE ET CELLE DES TERRITOIRES .....</b>	<b>21</b>
1. <i>Conforter les synergies avec les fonds européens sans se limiter aux orientations européennes .....</i>	<i>21</i>
2. <i>Définir une véritable stratégie nationale qui reste compatible avec l'objectif d'adaptation aux territoires .....</i>	<i>23</i>
3. <i>Renforcer la complémentarité entre les contrats et les autres outils de la politique d'aménagement du territoire .....</i>	<i>25</i>
4. <i>Associer davantage l'ensemble des catégories de collectivités .....</i>	<i>28</i>
5. <i>Mieux prendre en compte les avis des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) .....</i>	<i>31</i>
<b>B. RENFORCER LA PORTÉE DES FUTURS CONTRATS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS .....</b>	<b>32</b>
1. <i>Résoudre le casse-tête du calendrier .....</i>	<i>32</i>
2. <i>S'assurer de la faisabilité et de la plus-value des projets .....</i>	<i>34</i>
3. <i>Améliorer le respect des engagements .....</i>	<i>36</i>
4. <i>Renforcer le suivi sans l'alourdir .....</i>	<i>37</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>39</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>41</b>
<i>Annexe 1 : Propositions de la délégation .....</i>	<i>42</i>
<i>Annexe 2 : Examen du rapport par la délégation, le 9 octobre 2012 .....</i>	<i>44</i>
<i>Annexe 3 : Comptes rendus des déplacements .....</i>	<i>54</i>
<i>Annexe 4 : Liste des personnes auditionnées .....</i>	<i>60</i>



## INTRODUCTION

L'instauration d'une relation de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales est aujourd'hui l'une des préoccupations principales des élus locaux.

Elle est indispensable au maintien et au développement des partenariats entre l'Etat et les collectivités, qui leur permettent de déployer leur action dans une logique de complémentarité et non de concurrence. Elle suppose le respect de la parole donnée comme des prérogatives de chacun.

Or, l'exemple des contrats de projets Etat-régions, anciennement appelé contrats de plan Etat-régions, illustre la portée des efforts qui restent à réaliser dans ce domaine. Ces contrats permettent à l'Etat et aux régions, mais aussi à d'autres catégories de collectivités territoriales ou leurs groupements, de s'engager ensemble, sur une période pluriannuelle, à réaliser des projets destinés à répondre aux défis posés par leur territoire.

Ces contrats sont en effet aujourd'hui caractérisés par une relation asymétrique entre l'Etat et les collectivités. L'Etat n'hésite pas à s'en servir pour faire financer des politiques qui relèvent de sa propre responsabilité par les collectivités territoriales. En outre, bien loin de les considérer comme une « *ardente obligation* », il ne respecte pas toujours ses engagements dans les délais, quand il n'y renonce pas purement et simplement.

Outre ces critiques tenant à la qualité des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités, l'absence de lisibilité du contenu de ces contrats a souvent été dénoncée. Pourtant, ils ont toujours été pérennisés, et ce bien après l'abandon du plan quinquennal qui sous-tendait les anciens contrats de plan. Si leurs modalités concrètes sont perfectibles, leur approche, qui se veut transversale, partenariale et territoriale, représente de fortes potentialités. Et les acteurs du terrain ne demandent qu'à pouvoir s'en saisir pleinement. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a choisi de centrer sa réflexion sur ce type de partenariat.

Alors que la génération actuelle des contrats de projets Etat-régions doit s'achever en 2013, ce rapport vise à apporter quelques éléments de bilan et à en envisager l'avenir. Bien évidemment, la nouvelle étape de la décentralisation, dont les contours doivent encore être définis, aura un impact sensible sur les décisions qui seront prises à ce sujet. Les évolutions liées à la répartition des compétences, notamment, auront des répercussions sur le contenu comme la composition des parties prenantes à la contractualisation future entre l'Etat et les collectivités.

Ce contexte ne doit néanmoins pas empêcher de lancer la réflexion sur le sujet en amont, dans la lignée des précédents travaux de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

À cette fin, votre rapporteur s'est attaché à recueillir les témoignages des acteurs concernés à l'occasion de plusieurs séries d'auditions à Paris et de trois déplacements.

Si la contractualisation à caractère transversal est pérennisée – ce que souhaite votre rapporteur –, ses orientations doivent être définies rapidement, afin qu'une convergence avec la négociation de la génération 2014-2020 des fonds européens puisse avoir lieu. Or, plusieurs étapes sont à prévoir dans ce processus, notamment une phase de détermination des modalités de la contractualisation au niveau national, et une phase de négociation proprement dite dans chaque territoire. Elles doivent être anticipées suffisamment en amont, afin de pouvoir se dérouler dans les meilleures conditions possibles pour l'ensemble des parties prenantes.

Il importe dès lors de soumettre dès à présent au débat quelques principes devant régir l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités, à la lumière des témoignages recueillis par votre rapporteur auprès des acteurs concernés.

## I. LES CONTRATS DE PROJETS ÉTAT-REGIONS, UN PARTENARIAT QUI SUSCITE DE FORTES ATTENTES : LES ENSEIGNEMENTS DE LA GÉNÉRATION 2007-2013

Les contrats de projets Etat-régions (CPER)<sup>1</sup>, comme les contrats de plan Etat-régions avant eux, ont fait l'objet de critiques récurrentes. Pour autant, rares sont les acteurs qui en remettent en cause le principe. Les avantages de ce type de partenariat semblent ainsi l'emporter sur ses défauts.

### A. UNE PLUS-VALUE RECONNUE...

#### 1. De la logique du plan à une logique de codécision

Les contrats de plan Etat-régions ont été instaurés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Ils portaient à l'origine sur des « *actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation* ». Ils devaient favoriser l'articulation entre le plan de la nation, d'une part, et les plans régionaux créés par cette loi, d'autre part. Toutefois, ces plans régionaux ont eu un succès mitigé et ont progressivement disparu.

Lorsque le plan quinquennal a été abandonné, les contrats de plan ont été pérennisés. Cinq générations de contrats se sont succédé, avec les fils conducteurs suivants<sup>2</sup> :

- 1984-1989 : la modernisation et l'équipement du territoire ;
- 1989-1993 : la territorialisation de l'action publique ;
- 1994-1999 : la déconcentration et la péréquation ;
- 2000-2006 : la promotion des territoires de projets ;
- 2007-2013 : la compétitivité et l'attractivité des territoires.

C'est à l'occasion de la dernière génération que le terme de « contrat de projets » a été substitué à celui de « contrat de plan ». Ce changement de vocabulaire n'est pas anodin. Il marque une volonté de rupture avec la démarche antérieure. Les initiatives des porteurs de projets prennent en effet le pas sur la logique de planification, qui avait subsisté malgré l'abandon du plan quinquennal et soulignait le caractère programmatique des contrats.

La pérennisation des contrats après l'abandon du plan doit beaucoup aux potentialités qu'ils représentent, notamment par rapport à d'autres formes de contractualisation, de nature plus sectorielle, telles que les contrats ou conventions conclus entre un ministère et une collectivité.

---

<sup>1</sup> Les contrats interrégionaux ne seront abordés qu'à la marge, ayant été peu évoqués au cours des auditions et déplacements réalisés.

<sup>2</sup> Source : DATAR.

De fait, les contrats de plan Etat-régions et les contrats de projets qui leur ont succédé constituent de véritables outils d'aménagement du territoire. Leur plus-value s'explique en partie par l'**approche transversale et concertée des politiques publiques** qu'ils offrent.

La transversalité est favorisée par la participation de nombreux acteurs, du côté de l'Etat comme des collectivités concernées, ainsi que par l'étendue des domaines abordés. Sont en effet parties prenantes aux CPER les services de plusieurs ministères ainsi que des établissements publics, d'une part, et les régions mais également d'autres collectivités, d'autre part. La négociation intervient de façon globale, sur un ensemble de thèmes, à l'échelle du territoire. Elle permet aux acteurs de faire le point sur les besoins d'un territoire et d'y apporter des réponses de façon concertée, en retenant des projets considérés comme structurants. Cette approche **favorise ainsi la cohérence des interventions des uns et des autres et clarifie leurs responsabilités**. Par ailleurs, l'étendue des sujets traités facilite les compromis, par rapport à des négociations de champ plus limité entre un ministère et une collectivité.

Les efforts de coordination et de concertation déclenchés par la négociation puis par le suivi des CPER ont des **répercussions sur les relations entre l'Etat et les collectivités bien au-delà des projets effectivement réalisés conjointement dans le cadre des CPER**, comme l'ont révélé plusieurs témoignages recueillis par votre rapporteur à l'occasion de ses déplacements, et notamment celui de notre collègue Roland Ries, maire de Strasbourg. Lors des réunions réalisées dans le cadre de la négociation ou du suivi et de l'évaluation des contrats, des habitudes de travail sont créées, qui peuvent avoir des retombées positives sur le traitement d'autres sujets.

Les CPER ont également permis de consolider l'action de certaines collectivités, notamment des régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Dans le domaine ferroviaire par exemple, l'Etat s'est beaucoup appuyé sur elles pour la modernisation des lignes. La génération 2000-2006 des contrats de plan visait pour sa part expressément à favoriser les pays et les contrats d'agglomération.

A ces deux égards, les CPER constituent **un élément fort de structuration de la démocratie territoriale**. Ils ne sauraient se résumer à une somme d'engagements financiers de l'Etat et des collectivités, même si cet aspect n'est évidemment pas négligeable.

## 2. De fortes possibilités d'adaptation aux territoires

**Les CPER possèdent en outre – en théorie, car la pratique a parfois été décevante – de fortes possibilités d'adaptation aux besoins des territoires.** La qualité de leur négociation au niveau des territoires gagnerait certes à être améliorée pour répondre à cet objectif, comme nous le verrons par

la suite. Mais la **diversité de leur déclinaison dans les territoires témoigne de leurs possibilités d'adaptation aux enjeux locaux.**

Cette diversité s'observe par exemple au niveau de la participation des différentes collectivités à ce partenariat, l'appellation « contrats de projets Etat-régions » n'étant pas limitative.

En Alsace, l'ensemble des catégories de collectivités, et certains de leurs groupements, sont signataires du CPER : le conseil régional, les deux départements, les villes de Strasbourg, Mulhouse et Colmar, ainsi que la communauté urbaine de Strasbourg et les communautés d'agglomération Mulhouse Sud-Alsace et de Colmar. Ce cas de figure s'observe également en Franche-Comté<sup>1</sup>. En Haute-Normandie et en Lorraine, comme dans l'ensemble des DOM, les conseils généraux sont également signataires du CPER<sup>2</sup>. Dans les autres territoires, seule la région est signataire des contrats, mais les autres collectivités ont pu s'engager, et parfois de façon déterminante, pour la mise en œuvre de certaines opérations.

S'agissant des domaines d'intervention, une liste est définie au niveau national, parmi laquelle les acteurs du terrain choisissent ceux qu'ils entendent privilégier. Pour la génération 2007-2013, trois objectifs principaux ont été retenus : la compétitivité et l'attractivité des territoires, la dimension environnementale du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. Ils se déclinent en une quinzaine de thématiques :

---

<sup>1</sup> Outre l'Etat et la région, les quatre départements, les villes et communautés d'agglomération de Besançon et Belfort, ainsi que la communauté d'agglomération de Montbéliard sont signataires du CPER.

<sup>2</sup> Source : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

**LISTE DES OBJECTIFS ET THEMATIQUES CONTRACTUELS**

OBJ	THEME	1 - COMPETITIVITE – ATTRACTIVITE
1	1	Accompagnement des pôles de compétitivité et des autres démarches de compétitivité (notamment par un soutien aux systèmes productifs locaux), y compris au titre des actions collectives ;
1	2	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) ;
1	3	Mise en place de grands équipements métropolitains ;
1	4	Soutien de la compétitivité des filières agricoles ;
1	5	Développement et régénération 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 ;
1	6	fret ferroviaire, fluvial et maritime.

OBJ	THEME	2 - DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE
2	1	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 ;
2	2	Gestion globale et équilibrée de la ressource en eau, des rivières et des milieux aquatiques ;
2	3	Meilleure prise en compte des risques naturels et technologiques ;
2	4	Protection et valorisation de la biodiversité.

OBJ	THEME	3 - COHESION SOCIALE ET TERRITORIALE
3	1	Emploi et formation professionnelle dans le cadre de stratégies par objectifs, au titre des politiques de compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques ;
3	2	Anticipation et accompagnement des mutations économiques (y compris au titre des actions collectives) dans les bassins les plus affectés ;
3	3	Rénovation urbaine ;
3	4	Prise en compte des handicaps spécifiques des départements d'outre-mer ;
3	5	Développement des massifs de montagne.

*Source : Annexe 1 de la circulaire du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires du 23 mars 2006 aux préfets de régions sur la préparation des contrats de projets Etat-régions.*

L'hétérogénéité constatée entre les CPER dans le choix des thématiques, ou s'agissant des montants concernés, traduit leurs possibilités d'adaptation aux territoires. Sur le plan budgétaire, les enveloppes réparties par l'Etat comme les engagements des collectivités varient sensiblement entre les territoires.

Cette diversité des réponses apportées tend à conforter l'idée selon laquelle les CPER peuvent être un instrument de péréquation. Dès lors que les moyens déployés ne sont pas les mêmes partout, les efforts peuvent effectivement être concentrés dans les territoires qui en ont le plus besoin.

La portée péréquatrice des CPER est toutefois difficile à mesurer précisément, et cet argument doit être manié avec précaution. Tout d'abord, le terme est inapproprié lorsqu'il s'agit d'investissements qui relèvent de la compétence de l'Etat. Ensuite, la variété des périmètres des contrats au niveau des domaines d'intervention comme de la composition des parties prenantes rend peu aisée la comparaison des moyens alloués par l'Etat aux collectivités. Il est néanmoins certain que les contrats permettent d'apporter des réponses différencierées aux territoires, en tenant compte de leurs spécificités et des enjeux qui les caractérisent.

S'agissant des volets territoriaux des CPER, enfin, ils n'existent pas partout et leurs modalités sont également diverses selon les territoires, comme l'a rappelé l'Association de promotion et de fédération des pays (APFP).

#### **Le volet territorial des CPER**

Le volet territorial a été introduit à partir de la génération 2000-2006 des contrats de plan. Il a vocation à financer des projets d'envergure plus limitée que ceux qui sont retenus dans les CPER, qui relèvent d'une démarche territoriale infrarégionale. Ils devaient s'inscrire, pour la période 2007-2013, dans six thématiques spécifiques :

- la politique de développement durable des agglomérations, concourant notamment aux stratégies de compétitivité et de meilleure intégration du tissu urbain ;
- le développement numérique des territoires lié aux démarches de compétitivité économique ;
- les stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique ;
- la gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- la prévention des risques naturels ;
- l'adaptation des services au public et l'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 séjour pour personnes âgées et l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

*Source : Circulaire du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires du 23 mars 2006 aux préfets de régions sur la préparation des contrats de projets Etat-régions*

Les volets territoriaux peuvent couvrir l'ensemble du territoire régional ou seulement une partie de ce dernier. Leur contenu et leur montant, de même que les collectivités qu'ils impliquent, sont très variables selon les territoires.

En septembre 2008, 20 régions sur 26 étaient dotées d'un volet territorial<sup>1</sup>, représentant, selon les territoires, de moins de 10 % à plus de 20 % des crédits consacrés par l'Etat et la région au CPER. Au total, l'Etat et les régions avaient prévu de consacrer 2,48 milliards d'euros aux volets

<sup>1</sup> Source : réponse du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du 9 septembre 2008 à une question écrite de M. Jean-Jacques Urvoas, Député.

territoriaux des CPER, soit près de 8% de leur volume total. Ce montant a été réévalué à 2,45 milliards d'euros à l'occasion de la révision à mi-parcours. Il ne prend toutefois pas en compte les financements hors CPER apportés par les collectivités qui n'en sont pas signataires, dans le cadre de conventions territoriales d'application par exemple. Un récent travail de recensement opéré par la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) fait état de 306 conventions signées, dont 171 avec des pays, 49 avec des communautés urbaines ou d'agglomération, 38 avec des conseils généraux, 11 avec des parcs naturels régionaux...

Cette diversité des contenus des CPER répond à la diversité des enjeux rencontrés au sein des territoires. Elle est complétée par la conclusion d'autres contrats à caractère transversal spécifiques à certains territoires, et justifiés par leurs caractéristiques propres.

Dans le Pays basque par exemple, une convention spécifique, annoncée dans le CPER de la région Aquitaine, a été signée en complément de celui-ci, afin notamment de promouvoir la langue et la culture basques. En Alsace, un contrat triennal est destiné à conforter la ville de Strasbourg comme capitale européenne, ce statut impliquant le développement d'un certain nombre d'infrastructures. Le programme exceptionnel d'investissements (PEI) déployé en Corse a quant à lui pour objectif de l'aider à « *surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité* », et à « *résorber son déficit en équipements et services collectifs*<sup>1</sup> ».

### **3. Un caractère structurant indéniable**

**La formalisation concertée de projets destinés à répondre aux enjeux des territoires et leur programmation sur une période longue, actuellement de sept ans, confèrent aux CPER un caractère structurant indéniable pour les territoires.**

À partir d'une vision stratégique globale et partagée, les parties prenantes au contrat arrêtent des projets pour lesquels elles prévoient des crédits sur plusieurs années, qu'elles s'engagent à assurer. L'inscription d'un projet dans un CPER tend ainsi – dans une certaine mesure, car les difficultés d'exécution sont réelles – à en protéger les crédits, puisqu'ils ont fait l'objet d'un engagement de plusieurs parties.

Les crédits mobilisés dans ce cadre constituent en outre un effet de levier remarquable, notamment en matière de mobilisation des fonds européens. Le recours à ces derniers exige en effet une contrepartie dite « nationale », qui peut émaner soit de collectivités publiques, comme l'Etat ou les collectivités, soit du secteur privé. À défaut, les crédits européens sont perdus sous l'effet du dégagement d'office.

---

<sup>1</sup> Article L. 4425-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

La combinaison de plusieurs financements, de l'Etat, des collectivités et les fonds européens, permet l'émergence de projets d'une certaine ampleur, qui n'auraient pu exister sans une telle mobilisation commune. C'est la raison pour laquelle les axes retenus en 2006 pour les CPER s'inscrivent très clairement dans la logique des priorités européennes fixées à Lisbonne ou Göteborg, notamment l'économie de la connaissance, la recherche, le développement et l'innovation, le capital humain et le développement des entreprises, ainsi que le développement durable.

D'après la DATAR, la part que représentent les CPER dans la contrepartie aux financements des programmes opérationnels (PO) européens n'a pas été évaluée de façon précise<sup>1</sup>. Il est des territoires où la recherche d'une convergence avec la programmation en matière de fonds européens constitue un axe fort de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités. En Corse par exemple, la maquette initiale du contrat de projets 2007-2013 prévoit une mobilisation du fonds européens de développement régional (FEDER) à hauteur de 128 millions d'euros, ce qui représente près de la moitié des engagements contractuels de l'Etat et de la collectivité territoriale de Corse. Lors de leur audition, M. Dominique Buccini, président de l'assemblée de Corse, et M. Paul Giacobbi, président du conseil exécutif de Corse, ont particulièrement souligné les apports d'une telle recherche de convergence entre les contrats de projets et les fonds européens.

Par ailleurs, les opérations inscrites en CPER peuvent bénéficier de financements hors CPER, qui ne figurent pas dans les contrats mais concourent à la réalisation des opérations. Ils traduisent l'effet de levier que peuvent constituer les CPER. Il est cependant difficile d'évaluer leur ampleur, dans la mesure où la saisie de ces données dans le logiciel de suivi, Presage, n'est pas obligatoire.

Les CPER permettent en outre une certaine acculturation des acteurs à des problématiques encore parfois insuffisamment prises en compte, et à dimension transversale, telles que la dimension environnementale du développement durable par exemple.

Enfin, le suivi partenarial de l'exécution des contrats favorise la réalisation d'un bilan régulier de l'avancement des projets et la résolution des obstacles rencontrés, à l'occasion des rendez-vous entre les acteurs concernés.

## ***B. ... MAIS UN MODÈLE À BOUT DE SOUFFLE***

Malgré les nombreux atouts des CPER, certaines de leurs modalités suscitent des critiques récurrentes. Bien que non remis en cause dans son principe, cette forme de partenariat semble aujourd'hui à bout de souffle.

---

<sup>1</sup> *Les deux dispositifs sont suivis dans le logiciel Presage, mais de façon distincte, ce qui ne permet pas de faire un croisement automatique des différentes sources de financement.*

La volonté d'une prise en compte de certaines de ces critiques apparaît dans les documents préparatoires à la dernière génération des CPER, couvrant la période 2007-2013. D'après la circulaire du Premier Ministre du 6 mars 2006, les fondements de cette génération devaient être les suivants :

- « *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*<sup>1</sup>. »

Force est de constater que ces bonnes intentions n'ont pas mis fin à toutes les critiques.

## 1. Une relation qui reste asymétrique

Pour nombre d'acteurs, les CPER constituent **un moyen à peine déguisé, pour l'Etat, d'obtenir des cofinancements sur des projets qui relèvent de sa responsabilité**. Les élus y participent, dans la mesure où ces projets constituent des éléments d'attractivité de leurs territoires, et où on leur affirme que ces projets ne pourraient voir le jour sans leur financement.

La mobilisation des crédits par les différents acteurs est inégale. D'après la DATAR, sur les 29,5 milliards d'euros prévus sur la période 2007-2013 pour les CPER<sup>2</sup>, seulement 12,8 milliards relèvent de l'Etat (soit 43%). 15,5 milliards relèvent des régions (soit 53%), et 1,3 milliard des autres collectivités territoriales ou de leurs groupements (soit 4%).

Si l'on compare les maquettes initiales, l'engagement de l'Etat a été réduit par rapport à la précédente génération de contrats de plan (2000-2006) de 19,5 milliards d'euros à 12,8 milliards d'euros. La DATAR précise que cette réduction est concomitante à un resserrement du champ traité par les CPER sur un nombre limité de thématiques prioritaires et de projets d'investissements structurants, et ajoute que ce ciblage de l'action de l'Etat a permis un accroissement de plus de 25% de l'effort financier sur les champs ainsi resserrés, au regard des montants de la période précédente. Force est toutefois de constater que les régions et les autres collectivités n'ont pas réduit leur engagement dans les mêmes proportions.

---

<sup>1</sup> Circulaire n°5137/SG du Premier ministre du 6 mars 2006 aux préfets de région sur la préparation des contrats de projets Etat-régions.

<sup>2</sup> CPER à dimension interrégionale inclus.

Engagements de l'Etat et des régions prévus par les maquettes initiales des CPER (milliards d'euros)

	Etat	Régions
1994-1999	11,8	10,8
2000-2006	19,5	18,9
2007-2013	12,8	15,5

Les marges de négociation peuvent en outre parfois apparaître assez faibles au niveau des territoires. Mais c'est encore au niveau de l'exécution budgétaire des CPER que l'asymétrie apparaît de la façon la plus criante. L'Etat ne parvient pas toujours à assurer ses engagements financiers dans les délais, quand il ne renonce pas purement et simplement à l'exécution de certains projets.

Pour respecter les engagements qu'il avait pris dans le cadre des contrats 2000-2006, l'Etat a dû prendre plusieurs dispositifs en 2007, notamment la mobilisation de crédits de paiement supplémentaires du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) fin 2006 et début 2007, la prolongation d'une année des possibilités d'engagement dans le cadre des contrats de pays ou d'agglomérations du volet territorial, ou la poursuite des engagements dans le volet routier sans limitation de durée.

Après ces mesures de ratrapage, à fin 2009, 16,4 milliards d'euros avaient été délégués sur les 19,5 prévus, soit un taux de délégation de 84%. Mais seuls 14,9 milliards avaient été engagés, soit un taux de 76,2%<sup>1</sup>. L'absence de système de remontée fiable des informations concernant les collectivités a rendu impossible l'établissement de données similaires pour les collectivités.

Sur la période 2007-2013, la DATAR fournit un taux d'engagement des crédits de l'Etat de 59% au mois d'août 2012<sup>2</sup>. Le plan de relance initié à la fin de l'année 2008 a permis à l'Etat de mandater un certain nombre de crédits au cours de l'année 2009. En Alsace, 40% des crédits engagés et mandatés par l'Etat en ont été issus. Mais il s'agit d'une mesure dont les effets sont limités dans le temps.

Les difficultés d'exécution rencontrées par l'Etat ont été illustrées à plusieurs reprises lors des rencontres de votre rapporteur avec les services de l'Etat en région. Elles risquent de vider de son sens l'outil contractuel et mettent à mal la qualité des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités. En délégation<sup>3</sup>, nos collègues Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars ont particulièrement insisté sur les obligations qu'implique la notion de contrat pour les parties prenantes.

---

<sup>1</sup> Source : DATAR.

<sup>2</sup> Là encore, et malgré les efforts déployés pour renforcer le suivi des contrats, il n'existe pas de données fiables similaires s'agissant des crédits des régions ou des autres collectivités. Ce point sera abordé plus précisément plus loin.

<sup>3</sup> Le compte rendu du débat figure en annexe 2 du présent rapport.

Lorsque l'Etat prend du retard au niveau de l'exécution budgétaire, les collectivités doivent faire preuve de souplesse budgétaire et avancer les crédits correspondants pour que les projets puissent tout de même se réaliser. Elles pallient ainsi les défaillances de l'Etat, à coup de décisions budgétaires modificatives, réputées plus faciles à mettre en œuvre que le déblocage de crédits ministériels. Leur trésorerie, comme leur gestion budgétaire, s'en trouvent affectées.

Ce cas de figure s'est par exemple présenté en Alsace, pour l'exécution du volet enseignement supérieur – recherche du CPER. L'Etat ayant programmé en 2011 une dotation bien en-deçà de ses engagements initiaux, les collectivités ont décidé d'affecter en 2012 l'intégralité des crédits du volet sur une seule opération déjà engagée, afin qu'elle puisse se terminer, tandis que les autres ont dû être gelées.

Les retards pris dans l'engagement des crédits peuvent également engendrer des retards dans l'exécution des travaux, avec des conséquences parfois dommageables, notamment sur le coût final des opérations.

## 2. La tentation du « fourre-tout »

L'étendue des thématiques traitées par les CPER a pu alimenter la sensation d'un instrument « fourre-tout », intégrant des projets d'intérêt et d'envergure variables, dont la faisabilité n'est pas toujours assurée. La critique du saupoudrage des crédits est fréquente, alors que l'absence d'une vision stratégique claire, définie au niveau national, est souvent dénoncée.

Afin d'éviter cet écueil, le champ de la contractualisation a été réduit pour la période 2007-2013, par rapport aux périodes précédentes. L'annonce de « *contenus plus resserrés* » répondait à cette préoccupation, tandis qu'un effort particulier sur la sélectivité des projets avait été annoncé.

Cette critique reste pour autant d'actualité. Le rapport réalisé par M. Philippe Bellec, Inspecteur de l'administration du développement durable et M. Éric Sesboüé, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, sur l'avenir des CPER<sup>1</sup> déplore « *un cadrage stratégique insuffisant* », qui « *génère une relative illisibilité des objectifs poursuivis et favorise une dispersion des actions.* » Les CPER 2007-2013 ont été établis sur la base du cadre de référence stratégique national (CRSN) relatif aux fonds européens, et de contributions régionales demandées aux préfets de région. Or, d'après les auteurs du rapport, le cadrage stratégique, « *principalement élaboré à l'échelle régionale, [...] contient généralement l'ensemble des préoccupations locales, sans réelle hiérarchisation des priorités et sans capacité d'arbitrage. De ce fait, les contrats sont devenus essentiellement des conventions de cofinancement.* » Au niveau national, le cadrage stratégique apparaît comme

---

<sup>1</sup> « *Quel avenir pour les CPER après 2013 ?* », rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) réalisé par MM. Philippe BELLEC et Éric SESBOÜE.

résultant essentiellement de « *l'agrégation plus ou moins artificielle de stratégies définies à l'échelle des 26 territoires régionaux* ».

Quant à l'accent général mis sur la compétitivité et l'attractivité des territoires, à la suite de la transformation en janvier 2006 de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), il a suscité de nombreuses déceptions, voire des crispations, au sein des partenaires concernés. La vision de l'aménagement du territoire qu'il soutient a montré ses limites, d'ailleurs actées par le retour à l'acronyme de la DATAR dès décembre 2009, désignant désormais la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Outre ces difficultés de cadrage stratégique, il doit être relevé qu'aujourd'hui encore, les CPER ne concernent pas toujours des équipements structurants. L'association des régions de France (ARF) a ainsi déploré la présence en leur sein d'interventions qui relèvent davantage d'une logique de guichet que de la réalisation de projets stratégiques. L'exemple des aides à l'agriculture a été cité. Outre la dispersion des sujets traités, la dispersion des parties prenantes, au niveau des ministères ou des établissements publics, a également été évoquée.

La multiplicité des types de projets financés peut également parfois alimenter la critique d'un manque de transparence dans la répartition des crédits de l'Etat entre les projets et les territoires.

Enfin, l'inscription en CPER de projets anciens, élaborés bien avant la négociation même des contrats a conduit certains acteurs à qualifier cet instrument de « voiture-balai » ou d'outil de « recyclage » de projets, plus que d'outil de coproduction des politiques publiques. Les faibles possibilités d'adaptation des projets, une fois inscrits en CPER, sont également déplorées, alors que la durée des contrats est longue.

Dans ce cadre, la lisibilité et la plus-value des CPER sont parfois contestées dans la pratique. Les acteurs craignent que la logique de guichet prenne le pas sur une implication effective des parties prenantes dans la réalisation de projets identifiés en commun.

### **3. Le dépouillement des CPER par la multiplication des appels à projets**

Trop de partenariats tuent le partenariat. **La lisibilité des CPER a été considérablement amoindrie par la multiplication de politiques menées en dehors des CPER, qui en vident le contenu en le concurrençant.**

L'aménagement du territoire a été marqué, ces dernières années, par la multiplication de procédures d'appels à projets : plan Campus, pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale (PER), programme d'investissements d'avenir (PIA)...

**Ces appels à projets répondent à une logique sensiblement différente des CPER.** Ils s'opèrent en général de façon verticale, de l'autorité chargée de leur mise en œuvre vers les collectivités, à l'encontre du principe de la décentralisation. Ils constituent, de fait, « *un gouvernement à distance* » des territoires, comme l'a souligné l'AdCF. En outre, ils ne répondent pas nécessairement à une logique interministérielle. Destinés à mettre en œuvre des priorités fixées en dehors du calendrier des CPER, ils s'inscrivent dans un horizon de plus court terme. Enfin, ils mettent en concurrence les territoires.

Il est bien évidemment naturel que par une procédure d'appel à projets, un ministère veuille développer une politique propre, ou qu'un accent particulier soit mis de temps à autre sur une politique spécifique. Quant à la sélection de projets après une mise en concurrence, elle n'est pas nécessairement condamnable en soi. Toutefois, **la multiplication de ces procédures a des effets pervers.**

Tout d'abord, elle **risque de mettre à l'écart les territoires qui n'ont pas les moyens suffisants, en matière d'ingénierie notamment, de développer des projets** à chaque fois qu'un nouvel appel à projets est lancé. En ce sens, le risque existe que ces politiques ne profitent à chaque fois qu'aux territoires qui ont déjà développé un certain nombre d'outils.

Ensuite, les modalités de sélection des projets répondent à une **logique descendante, qu'il convient de ne pas multiplier à l'envi**. La sélection intervient souvent au niveau national, dans des délais très courts, ce qui ne permet pas de réelle prise en compte des spécificités des territoires. L'avis du préfet peut être sollicité, mais il est en général assez formel. **La négociation avec les collectivités n'a pas la même ampleur que dans le cadre des CPER.** Dans la mesure où elle porte sur des périmètres limités et s'effectue en général de façon bilatérale (entre l'autorité responsable de l'appel à projets et le porteur de projet), les compromis et la recherche de cohérence entre les interventions sont moins aisés qu'à l'occasion d'une négociation globale où l'ensemble des acteurs sont réunis, et projettent leurs interventions respectives sur une longue période. Le foisonnement des procédures d'appels à projets a en outre pour conséquence de multiplier les conventionnements entre les ministères et les collectivités et partant, le temps et l'énergie passés à l'occasion de leur négociation.

Enfin, la lisibilité des différentes actions menées est amoindrie. La multiplication des politiques sectorielles en parallèle des CPER pourrait avoir pour conséquence, à terme, de les vider de leur sens, comme l'a exposé notre collègue André Reichardt, Premier Vice-président du conseil régional d'Alsace. Elle porte atteinte à la clarté et à la cohérence des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités. **Outre cette perte de transversalité, les crédits que mobilisent ces politiques sectorielles fragilisent l'exécution des CPER**, en différant par exemple la mise à disposition des crédits prévus dans ce cadre par l'Etat comme par les régions ou les autres collectivités concernées.

Par ces appels à projets, l'Etat sollicite un engagement financier supplémentaire des collectivités, dans des domaines où elles n'avaient pas nécessairement prévu d'intervenir ou de dépasser l'engagement fixé dans le cadre de la négociation des CPER. L'Etat n'assure en effet qu'une partie du financement des projets retenus<sup>1</sup>, laissant aux collectivités et aux acteurs concernés le soin de compléter leur financement. La multiplication des appels à projets entraîne donc des tensions au niveau de la programmation budgétaire des collectivités.

L'exemple des infrastructures routières illustre bien la perturbation des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités créée par la multiplication des politiques sectorielles conduites hors du cadre des CPER. Le volet routier a été extrait de la génération 2007-2013 des CPER, en conformité avec les objectifs qui leur ont été assignés en matière de développement durable, mais pour réapparaître dans d'autres instruments contractuels. Or, comme l'a souligné l'Assemblée des départements de France, ces derniers « *reprennent la logique des CPER, mais avec une clef de financement moins favorable aux collectivités locales* ». Les collectivités ont notamment été sollicitées dans le cadre des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) mis en place pour traduire les orientations du schéma national des infrastructures de transport (SNIT).

La « *balkanisation* » de la contractualisation évoquée lors de l'audition de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) porte ainsi atteinte à la lisibilité et à la cohérence des actions menées.

Malgré ces critiques récurrentes, l'éventualité d'une non-reconduction de la contractualisation à caractère transversal, parfois évoquée, est écartée par la majorité des acteurs. La conviction de votre rapporteur est que cet instrument doit être pérennisé, mais réformé, de façon à éviter ces écueils et à en préserver les potentialités. Les auteurs du rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable ne concluent pas autrement sur ce point. Plusieurs cahiers d'acteurs remis dans le cadre des Etats généraux de la démocratie territoriale traduisent un positionnement similaire.

La nouvelle étape de la décentralisation devrait être l'occasion d'une clarification de la répartition des compétences entre les différents acteurs. Dans les domaines où l'Etat et les collectivités continueront à intervenir de façon complémentaire, la contractualisation couvrant plusieurs champs de l'action publique constitue une forme pertinente de partenariat entre ces acteurs. Elle doit être privilégiée à la multiplication des politiques sectorielles, menées par à-coups dans des domaines d'intervention limités, dont les effets pervers sont dénoncés par nombre de collectivités.

---

<sup>1</sup> Par exemple, la circulaire relative à la mise en œuvre de la labellisation des pôles d'excellence rurale et à la préparation de la seconde session de l'appel à projets s'y rapportant du 8 août 2006 indique un taux plafond d'aide de l'Etat de 33% en zones rurales et 50% en zones de revitalisation rurale.



## II. UN PARTENARIAT À RÉNOVER

### ***A. À LA RECHERCHE DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES ENTRE LES ORIENTATIONS EUROPÉENNES, LA VISION STRATÉGIQUE NATIONALE ET CELLE DES TERRITOIRES***

Pour que la contractualisation à caractère transversal crée effectivement une dynamique des territoires, plusieurs principes doivent la régir.

#### **1. Conforter les synergies avec les fonds européens sans se limiter aux orientations européennes**

Le contexte actuel est marqué par une raréfaction des crédits : aux difficultés proprement budgétaires s'ajoute la réduction significative de l'accès au crédit. Dans ce cadre, la préservation des synergies entre les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités, d'une part, et les fonds européens, d'autre part, est indispensable. Ces dernières permettent de mobiliser de façon cohérente et concertée les fonds européens.

**Cette recherche de complémentarité ne doit néanmoins pas rendre l'Etat et les collectivités prisonniers de décisions adoptées à Bruxelles. Leurs marges de manœuvre doivent être préservées.**

Les priorités déterminées au niveau européen ne sauraient dispenser l'Etat et les collectivités d'une réflexion propre sur les enjeux auxquels sont confrontés leurs territoires et les manières d'y répondre de la façon la plus appropriée. **Les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités doivent pouvoir continuer à inclure des projets qui ne répondent pas aux orientations européennes.** En Corse par exemple, les besoins de financement existants pour les infrastructures de base, dans le domaine de l'assainissement notamment, ne correspondent pas nécessairement aux priorités fixées dans la stratégie de Lisbonne.

Cette nécessité est d'autant plus forte que l'association des collectivités à la définition des orientations européennes est encore très faible, que ce soit à Bruxelles ou au niveau national, dans le cadre de la détermination du cadre de référence stratégique national (CRSN) ou des programmes opérationnels (PO). Des évolutions sont attendues dans ce domaine, notamment dans le cadre du projet de transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions annoncé par le Président de la République. L'ampleur des financements que les collectivités prennent en charge au titre des contreparties nationales implique une participation accrue de ces dernières dans la définition de la stratégie les concernant.

La nécessité de ne pas se limiter aux priorités européennes se justifie également par les incertitudes sur l'avenir des fonds européens, parfois évoquées au cours des auditions. Un éventuel resserrement des enveloppes ou

une concentration accrue des priorités ne saurait conduire, au niveau national et local, à l'abandon de pans entiers de la politique d'aménagement du territoire ou à la réduction des ambitions relatives à certains types de territoires.

Sur un plan pratique, cette recherche de complémentarité induit plusieurs conséquences. Le déroulement des deux procédures doit être rapproché. La **négociation concernant les fonds européens ne saurait intervenir indépendamment de celle des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités**, ce qui implique que **les calendriers des deux procédures soient identiques**. Cet impératif pose néanmoins des difficultés au regard du calendrier électoral à venir, sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

La négociation, comme le suivi et l'évaluation des deux procédures ont tout intérêt à être menés de concert, afin d'assurer leur complémentarité mais aussi de faciliter leur déroulement. C'est la raison pour laquelle Philippe Bellec et Éric Sesboüé ont proposé la création de comités de programmation et de suivi communs, au niveau national comme au niveau local. À cette dernière échelle, des comités communs sont déjà en place dans certains territoires, comme en Corse. Ces initiatives doivent être saluées et poursuivies.

Elles pourraient également être l'occasion de faciliter les démarches des porteurs de projets, parfois obligés de présenter plusieurs dossiers relatifs à un même projet dans le cadre des deux procédures. De manière générale, les lourdeurs liées à la mobilisation des fonds européens, évoquées à de nombreuses reprises au cours des auditions et déplacements, doivent faire l'objet d'une vigilance particulière.

Proposition 1 : Prévoir une nouvelle génération de contrats entre l'Etat et les collectivités, qui succéderaient aux contrats de projets Etats-régions, sur la période 2014-2020, en préservant ainsi l'articulation avec le calendrier des fonds européens

**Cette recherche de complémentarité implique que les orientations des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités soient arrêtées rapidement, afin que les négociations puissent effectivement être menées en même temps que celles relatives aux fonds européens.**

Bien évidemment, il devra également être tenu compte des évolutions liées à la répartition des compétences entre les collectivités, afin qu'il y ait une adéquation entre les compétences des collectivités et les interventions inscrites dans les contrats. En délégation, notre collègue Christian Favier a évoqué l'incidence des projets de transferts de compétences aux régions annoncés par le Président de la République sur le contenu des contrats.

D'après les prévisions actuelles, l'adoption de la loi de décentralisation, qui fixera de nouvelles règles de répartition des compétences, devrait intervenir au printemps 2013. Si les contrats doivent être prêts pour 2014, leur négociation dans les territoires devrait intervenir dès l'adoption de la loi, en lien avec les négociations relatives aux fonds européens mais aussi

celles qui pourraient avoir lieu sur la répartition des compétences. La qualité de la négociation dépendra en effet du temps qui lui sera donné, et ce d'autant plus que des échanges effectifs entre le niveau territorial et le niveau national sont souhaités. **Cela suppose que le cadrage stratégique national des CPER soit adopté au plus tard au printemps 2013. Le respect de ce calendrier doit faire l'objet d'une vigilance particulière.**

## **2. Définir une véritable stratégie nationale qui reste compatible avec l'objectif d'adaptation aux territoires**

Nombre de personnes auditionnées ont exprimé le souhait de voir émerger **une vision stratégique nationale plus lisible s'agissant des CPER. De manière générale, la politique nationale d'aménagement du territoire fait l'objet d'une vive préoccupation.**

Si les collectivités ont désormais un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire, **la présence d'un Etat-stratège reste indispensable. L'approfondissement de la décentralisation n'est en rien incompatible avec l'affirmation d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national. Elle permet notamment que la solidarité entre les territoires puisse s'exercer.**

C'est la raison pour laquelle une réflexion sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire, et notamment le rôle de la DATAR, doit être menée dans les plus brefs délais. Votre rapporteur salue à ce titre la mise en place, par la ministre de l'Egalité des territoires et du logement, Mme Duflot, d'une commission de travail sur les missions de long terme et l'organisation future du ministère de l'Egalité des territoires, dont les conclusions sont attendues à la fin de l'année 2012. La question de l'articulation des missions de l'organisme interministériel avec celles des ministères pourrait notamment être posée à cette occasion, compte tenu des effets pervers liés à la multiplication des politiques sectorielles.

Au-delà, c'est une nouvelle politique d'aménagement du territoire, plus ambitieuse, qui doit être dessinée, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements, compte tenu du rôle majeur qu'ils ont acquis dans ce domaine. Sans qu'il entre dans le cadre de ce travail de se prononcer sur son contenu, votre rapporteur renvoie aux différentes propositions remises par plusieurs associations d'élus à ce sujet.

Ces réflexions doivent être l'occasion de **distinguer clairement les domaines dans lesquels l'Etat a vocation à garder un rôle prépondérant, et y affecter en conséquence les moyens adéquats, des domaines dans lesquels il a vocation à intervenir en partenariat avec les collectivités. Seuls ces domaines ont vocation à constituer le champ des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités. L'Etat ne saurait continuer à mettre à contribution les collectivités pour financer des politiques qui relèvent de sa seule responsabilité.**

La définition d'une stratégie nationale claire régissant les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales doit notamment permettre d'éviter le saupoudrage des crédits et l'impression de « fourre-tout » qui caractérise les CPER à l'heure actuelle. Elle doit répondre à une logique interministérielle forte, garante de la cohérence des différentes politiques menées. Pour préserver leur plus-value, les contrats à caractère transversal entre l'Etat et les collectivités ne sauraient en effet se résumer à la simple agrégation de politiques sectorielles.

Cette stratégie nationale doit se traduire de différentes manières :

- par la détermination d'axes d'intervention plus ciblés ;
- par la définition d'une méthode de sélection des projets reposant sur des critères précis et objectifs. Ce point sera détaillé dans la partie suivante « Renforcer la portée des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités ».

S'agissant des secteurs d'intervention couverts par les futurs contrats, sur lesquels se sont interrogés Antoine Lefèvre et Christian Favier en délégation, votre rapporteur considère qu'ils devront être déterminés à l'issue d'une concertation entre l'Etat et les collectivités. La définition d'une véritable politique d'aménagement du territoire au niveau national permettra de dégager les priorités dans ce domaine. Ces dernières constitueront l'ossature des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités.

Sans être nécessairement moins nombreux que ceux de la génération actuelle des CPER, des axes d'intervention plus précis et ciblés permettront de concentrer les crédits sur les opérations jugées majeures en matière d'aménagement du territoire et renforceront ainsi la cohérence des futurs contrats. La position de Philippe Bellec et Eric Sesboüé n'est pas différente : « *plutôt qu'à des contenus plus resserrés, il conviendrait de rechercher à envisager des contenus mieux ciblés* ».

Proposition 2 : Préciser et cibler davantage les axes d'intervention des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités au niveau national, en association avec les collectivités

Ce travail de définition d'une stratégie au niveau national aura nécessairement pour effet de réduire les marges de négociation, puisqu'il vise à répondre aux accusations d'instrument « fourre-tout » : le resserrement du champ de la contractualisation rend de fait plus difficile la prise en compte de l'ensemble des préoccupations des territoires.

C'est la raison pour laquelle **un accent particulier doit être mis, en parallèle, sur la qualité de la négociation au niveau des territoires**, afin que des solutions adaptées aux spécificités des territoires puissent effectivement émerger, à l'intérieur des priorités fixées au niveau national.

A ce titre, plusieurs acteurs ont déploré l'octroi des enveloppes d'Etat par région avant même le début de la négociation entre le préfet et les collectivités territoriales.

Le rapport de Philippe Bellec et Eric Sesboüé relève que « *les CPER se traduisent trop souvent par des répartitions d'enveloppes budgétaires, fixées a priori et présentées, depuis 2006, selon la nomenclature verticale de la LOLF. Cette conception des contrats en « tuyaux d'orgue » conduit à privilégier une pratique de guichet* ».

L'AdCF préconise notamment une démarche plus ascendante, en affirmant que « *la construction des CPER et des programmes européens doit débuter par un travail en région puis ouvrir à une négociation nationale et non l'inverse.* » Votre rapporteur adhère complètement à cette recommandation.

Proposition 3 : Veiller à ce que la répartition des enveloppes de l'Etat au niveau national se fasse sur la base de travaux préalables de négociation en région, entre les préfets de région et les collectivités concernées

### **3. Renforcer la complémentarité entre les contrats et les autres outils de la politique d'aménagement du territoire**

Le développement de la contractualisation hors CPER conduit à une perte de cohérence des différentes interventions, avec la multiplication d'actions déployées de façon individuelle, selon une logique sectorielle. Par ailleurs, il réduit la lisibilité des CPER, et de manière générale, des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités concernées. Les CPER ne constituent en effet plus le document de référence des différentes politiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités concernées.

Pour assurer une lisibilité et une visibilité aux partenariats existant entre l'Etat et les collectivités dans les domaines de la future contractualisation entre l'Etat et les collectivités, il conviendrait de les rassembler dans un document unique, qui serait joint aux contrats et servirait d'outil à la négociation. Y seraient notamment intégrés les programmes relatifs aux infrastructures ferroviaires, les projets fluviaux et portuaires, les projets résultant des différents appels à projets (Plan Campus, pôles d'excellence rurale)... Ce document pourrait être réajusté lors de la révision à mi-parcours, afin de tenir compte des politiques sectorielles lancées après la signature de ces contrats.

Une telle disposition a déjà été encouragée dans le cadre des volets territoriaux des CPER. La circulaire du 24 mai 2006 du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires aux préfets de région dispose en effet que « *par souci de clarté et de cohérence, les conventions territoriales rappelleront les dispositions des autres contrats signés entre l'Etat et les collectivités locales au sein du même périmètre* ».

géographique (*tels que les contrats urbains de cohésion sociale et les actions du volet général du CPER localisées dans ce périmètre*<sup>1</sup>).» Elle précise également que les initiatives des pôles d'excellence rurale, qui ont été lancées hors du cadre des CPER, pourront être prolongées par les volets territoriaux de ces derniers.

Il s'agit désormais de généraliser ce type d'initiative afin de renforcer la clarté et la cohérence des différentes interventions. Cette proposition a particulièrement été défendue par les collectivités rencontrées à l'occasion du déplacement en Alsace. Notre collègue Edmond Hervé l'a également encouragée, en faisant référence à la démarche engagée par M. François Lamy, ministre de la Ville, consistant à rassembler dans un contrat unique les projets de rénovation urbaine, les actions de cohésion sociale et les politiques de droit commun entre l'Etat et les collectivités territoriales.

**Proposition 4 : Réaliser en préalable des négociations relatives à chaque contrat une synthèse des partenariats existant entre l'Etat et les collectivités participantes dans les domaines concernés (conventions résultant d'appels à projets, programmes relatifs aux infrastructures de transports...)**

Par ailleurs, la cohérence avec les outils régionaux de développement des territoires doit être renforcée. Nombre d'acteurs ont souhaité qu'un lien plus fort soit établi avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

#### **Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)**

Anciennement appelé schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)<sup>2</sup>, il fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.

Il est élaboré et approuvé par le conseil régional après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional.

<sup>1</sup> Circulaire du 24 mai 2006 du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires aux préfets de région sur la préparation du volet territorial des contrats de projets Etat-régions.

<sup>2</sup> Le Code général des collectivités territoriales fait encore référence à ce terme (article L. 4251-1).

Les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux et les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme, ainsi que les représentants des activités économiques et sociales, dont les organismes consulaires, sont associés à l'élaboration de ce schéma.

Avant son adoption motivée par le conseil régional, le projet de schéma régional, assorti des avis des conseils généraux des départements concernés et de celui du conseil économique, social et environnemental régional ainsi que des observations formulées par les personnes associées à son élaboration, est mis, pour consultation, à la disposition du public pendant deux mois.

*Source : Article 34 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dans sa version actuelle*

De fait, la loi dispose que le SRADDT « veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. [...] Il prend [...] en compte les projets d'investissement de l'Etat, ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région.»

Elle énonce par ailleurs que « le contrat de plan entre l'Etat et la région [...] contribue à la mise en œuvre des orientations retenues par le schéma régional ainsi que, le cas échéant, par le schéma interrégional de littoral [...] ou par le schéma interrégional de massif [...]. Les collectivités territoriales appelées à cofinancer les actions ou les programmes inclus dans les contrats de plan entre l'Etat et la région sont associées aux procédures de négociation, de programmation et de suivi des contrats relatives à ces actions ou programmes. »

Or, plusieurs personnes auditionnées ont regretté que le CPER ne soit pas toujours, dans les faits, véritablement articulé au SRADDT. Les bénéfices d'une telle recherche de complémentarité entre ces documents sont pourtant évidents.

Dans ce cadre, un document annexé aux futurs contrats entre l'Etat et les collectivités pourrait expliciter davantage les modalités de l'articulation entre ces contrats et les autres instruments de l'aménagement du territoire tels que le SRADDT, et notamment son volet transports, le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT). Votre rapporteur souligne par ailleurs son attachement à ce qu'une nouvelle impulsion soit donnée à ces outils.

Le renforcement de l'articulation entre les contrats entre l'Etat et les collectivités, d'une part, et les SRADDT, d'autre part, pose la question de l'articulation entre leurs calendriers. Les SRADDT peuvent être révisés en tant que de besoin. Dans ce cadre, si leur révision est décidée par le conseil régional, il serait préférable qu'elle ait lieu avant la négociation des contrats entre l'Etat et les collectivités plutôt qu'après.

Proposition 5 : Renforcer l'articulation des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités avec les autres instruments d'aménagement du territoire tels que les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), en prévoyant notamment pour chaque contrat un document qui en explicite les modalités

La mise en œuvre de ces deux propositions transformerait le CPER et ses documents annexés en une sorte **d'agenda de l'action publique dans un territoire**. Il deviendrait le document unique de référence des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités dans un territoire et ferait la synthèse des interventions menées dans le domaine de la politique d'aménagement du territoire.

#### 4. Associer davantage l'ensemble des catégories de collectivités

Comme leur nom l'indique, les CPER reposent sur un socle minimal composé de deux partenaires : l'Etat et la région. La circulaire du 6 mars 2006 rappelle que « *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.* » La présence du binôme Etat-région doit rester une caractéristique indispensable des prochains contrats, et le périmètre régional de la contractualisation doit être conservé.

Se pose néanmoins la question de l'association des autres catégories de collectivités territoriales et de leurs groupements à ces futurs contrats. Les auditions et déplacements ont mis au jour de fortes attentes à ce sujet. De fait, le développement des intercommunalités ces dernières années, encore accentué par les efforts réalisés récemment dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale, ainsi que leur implication croissante dans ces domaines les ont élevées au rang d'acteurs incontournables. Les départements ont également leur mot à dire, et ne doivent pas être cantonnés au rôle de « *financeurs en dernier ressort* ». C'est un point qu'ont notamment souligné les présidents des conseils généraux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, MM. Joseph Castelli et Jean-Jacques Panunzi.

Par ailleurs, les projets inscrits en CPER peuvent avoir des répercussions au plan local qui doivent être intégrés à la réflexion globale. Une analyse de l'impact des opérations lourdes portant sur un même territoire gagnerait à être développée, comme l'a souligné l'AdCF. D'après elle, la nécessité de développer une approche plus territorialisée des politiques de développement et d'aménagement du territoire s'étend d'ailleurs bien au-delà de la contractualisation entre l'Etat et les régions.

L'association des collectivités autres que la région existe déjà, mais de façon très inégale et sous des formes diverses. La région Alsace constitue sans aucun doute l'exemple d'association la plus poussée des autres catégories de collectivités et de leurs groupements. L'ensemble des signataires du CPER

rencontrés à l'occasion du déplacement en Alsace ont souligné les avantages de cette association. Dans d'autres territoires, les collectivités autres que la région peuvent être consultées en amont. Elles peuvent être maîtres d'ouvrage sur certaines opérations et/ou participer à leur financement. Enfin, l'adoption de volets territoriaux a favorisé l'association des collectivités autres que les régions aux CPER.

D'après l'AdCF, de 2007 à 2011, la participation des communautés d'agglomération, urbaine ou de communes s'élève à plus de 2 milliards d'euros. Elle concerne plus de 1200 communautés. Comme le note l'AdCF, ces deux milliards « *sont à rapprocher des seulement 80 millions d'euros de crédits recensés comme participation des communautés lors de la signature des CPER (seuls les crédits des cocontractants sont comptabilisés dans les maquettes initiales).* »

L'AdCF relève toutefois que malgré cette participation, « *l'association des communautés à la définition des CPER puis à leur mise en œuvre a été très faible voire inexistante.* » Les départements regrettent également que leur association en amont ne soit pas systématique, et qu'ils soient souvent mis à l'écart du suivi des CPER, sauf lorsqu'il s'agit d'opérations auxquelles ils participent directement.

**Votre rapporteur estime que la nouvelle génération de CPER doit prévoir une association effective des départements ainsi que des intercommunalités à partir d'un certain seuil démographique et des villes les plus importantes, à la démarche contractuelle entre l'Etat et les régions.**

Cette question ne pourra être traitée indépendamment des décisions qui vont être prises à l'occasion de la nouvelle étape de la décentralisation, s'agissant de la répartition des compétences entre collectivités, d'une part, mais aussi de l'avenir de la politique d'aménagement du territoire d'autre part. Les décisions qui seront prises dans ces deux domaines auront en effet nécessairement un impact sur les orientations à donner aux futurs contrats.

S'agissant de l'aménagement du territoire, l'Association des régions de France a notamment proposé en juillet 2011 « *une nouvelle gouvernance de l'aménagement du territoire en France* », qui se traduirait, au niveau régional, par la mise en place de conférences régionales d'aménagement du territoire. Des représentants des départements et des intercommunalités participeraient à ces « *instances de coordination et de débat des démarches stratégiques contractuelles* ».

L'Assemblée des communautés de France a pour sa part proposé « *de réunir une conférence nationale chargée d'identifier, de manière concertée, les priorités de l'investissement public pour les prochaines années* », ainsi que la mise à l'agenda du Haut conseil des territoires de « *l'élaboration concertée d'une stratégie nationale d'aménagement et de développement du territoire pour la période 2014-2020* », tandis que des conférences régionales d'exécutifs pourraient définir des stratégies régionales concertées.

Malgré ces questions en suspens, plusieurs principes peuvent être fixés s'agissant des modalités de l'association des collectivités territoriales et de leurs groupements aux futurs contrats.

En premier lieu, il convient de souligner qu'il n'y a pas nécessairement de réponse unique à cette question, compte tenu de la diversité des territoires. C'est l'un des enseignements des déplacements effectués par votre rapporteur.

Par exemple, l'association systématique de certains types de collectivités ou de leurs groupements à la signature des contrats, qui existe en Alsace, pourrait se révéler difficile à mettre en œuvre dans d'autres territoires. Les difficultés liées à l'étendue de certaines régions, au nombre de collectivités concernées, et au climat général des relations entre les différents acteurs, ne doivent pas être négligées.

Lorsque cette solution n'est pas envisageable, une association effective des collectivités concernées devrait toutefois avoir lieu en amont, au moment de la négociation des contrats, ou de l'élaboration de stratégies régionales d'aménagement du territoire qui les sous-tendent.

Cette association ne saurait se limiter à la demande d'avis formels ou de participations budgétaires à des projets qui auraient déjà été arrêtés par l'Etat et la région. Elle doit se faire **au niveau de l'identification des besoins et du choix des projets destinés à y répondre**. Dès lors, elle ne saurait intervenir après la signature des contrats ni se limiter à la déclinaison des futurs contrats en conventions infrarégionales avec les collectivités concernées.

Lors de son audition, M. René Souchon, président du conseil régional d'Auvergne et président de la commission aménagement du territoire de l'ARF, a évoqué les risques susceptibles d'être engendrés par la multiplication des acteurs : dispersion des moyens, perte de cohérence des interventions et difficultés accrues lors du déroulement de la négociation. La diffusion d'une logique de guichet est aussi redoutée.

Un effort de cadrage des modalités de cette association, avec notamment l'adoption d'une méthode précise de sélection des projets, devraient cependant remédier à ces difficultés. Des règles précises pourraient être fixées afin d'assurer un lien entre les compétences des collectivités et leur participation aux différents projets.

**La logique du « volet territorial » tel qu'il est conçu à l'heure actuelle doit donc être dépassée** : plutôt que de maintenir un volet territorial dont les contours doivent être précisés dans une seconde phase, après une première négociation entre l'Etat et les régions, il conviendrait d'intégrer les projets territoriaux dans les contrats qui succéderont aux actuels CPER. L'actuelle séparation entre les deux démarches n'aura pas lieu d'être maintenue dès lors que les collectivités autres que les régions seront davantage associées en amont et qu'une dimension territoriale sera intégrée dès le départ

à la négociation. La démarche contractuelle gagnera en cohérence, et il n'y aura plus besoin de rouvrir une négociation spécifique aux territoires une fois le contrat signé.

L'intégration d'une dimension territoriale au sein même des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités devra bien évidemment s'accompagner d'une réflexion sur les moyens d'assurer aux collectivités concernées les capacités d'ingénierie nécessaires à l'élaboration et au portage des projets, comme l'a notamment souligné M. Simon Renucci, maire d'Ajaccio. Il serait en effet fort regrettable que les bénéfices de la contractualisation soient limités aux seules collectivités possédant de fortes capacités dans ce domaine. L'actuel volet territorial des CPER prévoit d'ailleurs que l'Etat puisse financer l'ingénierie, et ce sur l'ensemble de ses thématiques, à la suite d'une action déterminante de l'APFP en ce sens en 2006.

Enfin, l'association des collectivités autres que la région devrait s'accompagner, au niveau de l'Etat, d'une association plus forte des préfets de département et des sous-préfets. Les dimensions infrarégionales des contrats doivent également être prises en compte du côté de l'Etat.

Proposition 6 : Promouvoir une association plus forte des départements ainsi que des intercommunalités et des villes les plus importantes, par leur participation aux contrats en tant que signataires ou, au minimum, par une consultation obligatoire préalable à la négociation et leur association à la procédure

## **5. Mieux prendre en compte les avis des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)**

D'après l'article L. 4241-1 du Code général des collectivités territoriales, le conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement saisi pour avis des documents relatifs « *à la préparation et à l'exécution dans la région du plan de la nation* » ainsi qu'« *au projet de plan de la région et à son bilan annuel d'exécution ainsi qu'à tout document de planification et aux schémas directeurs qui intéressent la région* », préalablement à leur examen par le conseil régional.

Pour autant, l'association à la démarche des CPER semble plus que formelle dans bien des territoires, comme l'ont révélé les témoignages recueillis par votre rapporteur auprès des présidents de CESER rencontrés à l'occasion de ses déplacements. Les CESER sont rarement consultés en amont de la négociation. Ainsi, le projet de CPER qui leur est présenté est le fruit de la négociation entre l'Etat et les collectivités concernées. Il n'a pas vocation à être modifié, ce qui rend difficile la prise en compte de l'avis du CESER. En outre, une fois les CPER signés, les CESER sont relativement peu associés à leur suivi, et notamment à la révision à mi-parcours.

Votre rapporteur considère qu'une association plus forte des CESER aux contrats entre l'Etat et les collectivités doit être encouragée, dans la mesure où la société civile apporte un éclairage utile à la réflexion. Une nouvelle contrainte réglementaire ou législative risquerait toutefois d'aboutir à nouveau à une consultation formelle. Il revient dès lors aux conseils régionaux de porter une attention particulière à cette question, de même qu'aux CESER eux-mêmes, qui disposent d'une capacité d'autosaisine, comme l'a rappelé M. Alain Even, président de l'Assemblée des CESER de France.

## ***B. RENFORCER LA PORTÉE DES FUTURS CONTRATS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS***

### **1. Résoudre le casse-tête du calendrier**

À l'origine, les contrats de plans Etat-régions étaient alignés sur le plan de la Nation. Leur durée était donc de 5 ans. Elle a été allongée à 7 ans, afin de rendre possible leur convergence avec les fonds européens.

Outre cet atout, cette durée a plusieurs avantages. Elle permet la réalisation de projets structurants qui ne peuvent se faire que sur une période longue. Elle évite une réouverture de la négociation entre les parties prenantes tous les deux ou trois ans. Outre le gain de temps et d'énergie qu'il constitue, ce calendrier favorise l'expression d'une vision de long terme : après une négociation de grande ampleur qui a lieu avant le démarrage des contrats, les efforts des parties prenantes peuvent se concentrer sur la réalisation et le suivi des opérations programmées.

Cette période de contractualisation n'est toutefois pas exempte d'inconvénients. Sa longueur rend difficile l'adaptation du contenu des contrats aux évolutions de l'environnement dans lequel ils ont été conçus. Lorsqu'un projet est inscrit en CPER, il a en général été imaginé un ou deux ans avant la négociation : s'il n'est entamé qu'à la fin de la période de contractualisation, il peut ne plus du tout correspondre aux besoins exprimés près de six ou sept années auparavant. Un projet de rénovation d'un bâtiment universitaire peut ainsi se retrouver inadapté en raison d'une évolution sensible et non anticipée du nombre d'étudiants entre le moment où le projet a été conçu et le moment de sa réalisation.

Ce type de situation peut expliquer certaines difficultés rencontrées en matière de respect des engagements budgétaires. En cas d'arbitrage entre un projet décidé plus de cinq années avant sa mise en chantier, qui peut ne plus correspondre aux enjeux auxquels il était censé répondre, et un projet répondant à une nouvelle politique ministérielle, un responsable de programme budgétaire aura tendance à vouloir privilégier le second.

Par ailleurs, se pose la question de l'articulation entre le calendrier de la négociation et les échéances électorales. Si la prochaine génération de contrats entre l'Etat et les collectivités coïncide avec celle des fonds

européens, elle s'étendra sur la période 2014-2020. Cela signifie que des négociations devront être menées dès 2013, voire avant. Or, les prochaines élections régionales, départementales et municipales interviendront après cette période de négociation. Les nouveaux élus auront ainsi à appliquer un certain nombre d'engagements pris avant leur prise de fonctions.

Afin de remédier à ces difficultés, des possibilités d'adaptation plus fortes des contrats en cours de réalisation pourraient être prévues. À l'heure actuelle, la révision à mi-parcours reste bien souvent un exercice purement technique : à volume budgétaire inchangé, seuls quelques ajustements liés aux difficultés rencontrées par certaines opérations ont lieu. Le contenu ou les objectifs des contrats ne sont pas réévalués. L'opération se résume en fait à un rééquilibrage des crédits *a minima*. Il est également possible de réaliser des avenants aux contrats, mais seulement dans la mesure où ils ne modifient pas l'économie générale du contrat ou la substance des grands projets<sup>1</sup>. Des avenants ont notamment été conclus pour prendre en compte l'impact du Plan Campus sur les projets universitaires.

Sans rouvrir complètement la négociation, la révision à mi-parcours pourrait dépasser ce stade d'exercice purement technique. Un nouveau débat pourrait avoir lieu sur le contenu de la programmation, avec des possibilités d'ajustement plus larges. L'exercice pourrait également être l'occasion de prendre en compte les démarches partenariales lancées en dehors du contrat depuis sa signature, avec une mise à jour de l'annexe résumant les différentes interventions menées en partenariat par l'Etat et les collectivités concernées.

**Proposition 7 : Renforcer les possibilités d'adaptation des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités à l'occasion de la révision à mi-parcours**

En revanche, votre rapporteur ne soutient pas la mise en place de deux mécanismes proposés par Philippe Bellec et Eric Sesboüé pour renforcer les possibilités d'adaptation dans le temps des contrats. Il s'agit de la mise en place d'un système de programmation plurianuelle glissante des crédits de l'Etat, destiné à « *adapter la mobilisation des ressources budgétaires à l'état réel de mise au point des projets, et [à] dimensionner la liste des projets retenus à l'état des ressources budgétaires mobilisables* », ainsi que de l'instauration d'une « *clause de suspension-retrait de la programmation des projets, en cas de divergence importante avec les engagements initiaux contractuels des porteurs de projet* ».

Ces mécanismes pourraient fortement atteindre la portée contraignante des contrats et avoir pour conséquence de les transformer en « coquilles vides » dès l'apparition des premières difficultés techniques ou budgétaires. Or celles-ci ne manquent pas à l'heure actuelle. Elles ne doivent néanmoins pas conduire à un recul de l'action publique, mais à un meilleur ciblage de cette dernière.

<sup>1</sup> *Circulaire du Premier ministre aux ministres et aux préfets de régions du 25 avril 2007 sur la mise en œuvre des contrats de projets 2007-2013.*

## 2. S'assurer de la faisabilité et de la plus-value des projets

Partie intégrante de la définition d'une nouvelle stratégie régissant les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités, la détermination d'une méthode précise de sélection des projets, avec la définition de critères précis et objectifs, répond à plusieurs enjeux. Elle rendrait tout d'abord les décisions d'attributions de crédits de l'Etat plus transparentes et partant, mieux acceptées. Elle pourrait ensuite considérablement renforcer la portée des contrats entre l'Etat et les collectivités, en favorisant notamment la faisabilité et la plus-value des projets inscrits en leur sein.

Afin de mettre fin aux critiques de saupoudrage des moyens ou aux accusations de contrat « fourre-tout », la sélectivité des projets doit être renforcée. Une définition plus précise des projets ayant vocation à être financés doit être adoptée au niveau national, à l'issue d'une réflexion menée conjointement avec les collectivités. Par exemple, les aides correspondant à une logique de guichet pourraient être exclues des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités, comme l'a préconisé l'ARF en audition.

Les projets retenus doivent également être viables à long terme. Encore beaucoup de projets sont inscrits en CPER sans avoir fait l'objet d'une étude de faisabilité approfondie. Faute d'une analyse suffisante des moyens nécessaires à l'opération (moyens financiers mais aussi disponibilité ou coût du foncier en cas de nouvelle opération par exemple...), certains d'entre eux se retrouvent alors caducs, même s'ils ont fait l'objet d'un engagement contractuel. Certains projets sont parfois inscrits en CPER pour des raisons d'affichage, alors même qu'aucune des parties prenantes ne les considère comme réellement faisables.

Certes, l'abandon d'un projet qui s'est révélé inadapté est préférable à la persistance dans l'erreur. Ces situations doivent toutefois rester exceptionnelles, sauf à vider de son sens l'outil contractuel et à réduire à néant la crédibilité des engagements pris dans ce cadre. S'assurer de la faisabilité d'un projet semble une exigence minimale avant son inscription dans un contrat engageant différentes parties.

L'évaluation du coût des différents projets doit notamment être améliorée. Les dépassements des coûts par rapport aux estimations initiales ne doivent être liés qu'à des imprévus effectifs.

Par ailleurs, la recherche de l'efficience et de l'efficacité doit guider le choix des projets inscrits dans ces futurs contrats entre l'Etat et les collectivités. Dans un contexte de raréfaction des deniers publics, il convient de promouvoir la meilleure utilisation possible de ces derniers.

C'est la raison pour laquelle une évaluation plus approfondie *ex ante* des projets doit être recherchée, avant même leur inscription dans les contrats. Cette évaluation permettrait de s'assurer de la faisabilité des différents projets, mais aussi de leur impact, notamment économique, social et environnemental

ainsi que de leur plus-value. Les responsabilités respectives des différents acteurs concernés pourraient également y être précisées, afin de mettre fin aux difficultés rencontrées dans ce domaine, qu'a évoquées Jean-Luc Fichet en délégation. Cette démarche d'évaluation répond aux préoccupations d'un certain nombre d'acteurs auditionnés par votre rapporteur à l'occasion de ses déplacements.

S'agissant des projets dont les financements sont les plus importants, un organe indépendant consulté de personnalités qualifiées, choisies à parité par l'Etat et les collectivités, pourrait réaliser une sorte d'audit de leur contenu. C'est ce qu'a notamment proposé M. Laurent Machureau, Sous-directeur à la Direction du Budget. L'avis de cet organisme resterait consultatif, mais pourrait constituer un outil d'aide à la décision tant du côté de l'Etat que des collectivités territoriales.

S'agissant des projets aux financements plus réduits, leur évaluation *ex ante* pourrait être promue par l'obligation de fournir une étude préalable répondant à un certain nombre de questions, de façon standardisée. L'évaluation de leur coût et de leur faisabilité y seraient présentées, de même que certains éléments d'évaluation visant à anticiper leur impact sur le territoire. Philippe Bellec et Eric Sesboüe, qui prônent une démarche de « labellisation » des projets, en ont suggéré quelques-uns dans leur rapport.

Proposition 8 : Définir une méthode de sélection des projets au niveau national, notamment :

- en fixant des règles précises concernant les types de projets ayant vocation à être financés ;
- en conditionnant l'inscription des projets dans les contrats à la réalisation d'une étude de faisabilité et d'impact dont les critères auront été définis au niveau national, en association avec les collectivités. Pour certains des projets, cette étude pourrait être confiée à un organe indépendant.

Notre collègue Raymond Couderc a craint que cette proposition n'aboutisse à une sélection des projets au niveau national, qui entrerait en contradiction avec la nécessité d'une adaptation des contrats aux spécificités des territoires. Pour votre rapporteur, il s'agit avant tout de fixer quelques règles destinées à encadrer les négociations, et non de déterminer à l'avance leur contenu, dans l'objectif de mettre fin aux accusations d'instrument « fourre-tout » et d'assurer une réalisation effective des opérations retenues.

L'encouragement à l'évaluation *ex ante* souligne une nouvelle fois l'importance d'une réflexion sur les moyens des collectivités concernées en matière d'ingénierie, afin d'éviter que seules les collectivités les plus dotées en la matière soient en mesure de proposer et soutenir des projets dans ce cadre.

Se pose également la question de savoir si seules des opérations déjà prêtées à être réalisées ont vocation à être inscrites dans les futurs contrats entre

l'Etat et les collectivités. Si cette démarche favorise le respect des engagements, elle comporte le risque de réduire les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités à un catalogue de projets conçus individuellement par chacun des acteurs. La recherche d'un respect des engagements – fort légitime compte tenu des expériences passées – ne doit pas conduire à empêcher toute maturation des projets. Certains d'entre eux ont besoin de temps pour éclore, et ce d'autant plus qu'ils engagent plusieurs parties, et sur une durée longue.

C'est la raison pour laquelle un dispositif de « mise à l'étude » de projets pourrait être prévu en parallèle, accompagné de crédits d'ingénierie adéquats. Ces derniers serviraient à réaliser l'étude de faisabilité requise pour leur inscription dans un futur contrat ou à l'occasion de la révision à mi-parcours.

Les projets inscrits dans les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités se répartiraient ainsi entre deux composantes :

- **Une partie portant programmation pluriannuelle d'opérations déjà prêtes à être réalisées**, engageant les parties de façon contraignante ;
- **Une partie plus prospective, de mise à l'étude de projets** qui pourraient être retenus dans le cadre d'une contractualisation suivante ou d'une révision à mi-parcours.

Proposition 9 : Intégrer aux futurs contrats entre l'Etat et les collectivités une partie prospective, de « mise à l'étude » de projets, prévoyant la prise en charge des études préalables nécessaires à leur inscription dans un contrat ultérieur ou à l'occasion de la révision à mi-parcours

### 3. Améliorer le respect des engagements

Il n'existe pas de moyen juridique permettant de contraindre l'Etat à respecter les engagements qu'il a pris dans le cadre des CPER. La force contraignante des contrats repose essentiellement sur la volonté et l'intérêt des différentes parties prenantes à le respecter.

Les retards pris par l'Etat dans l'exécution budgétaire de ses engagements, voire le non-respect de ces derniers, ont été évoqués à de nombreuses reprises lors des déplacements. L'asymétrie qui en résulte est absolument dommageable. Le respect par l'Etat de ses engagements contractuels doit être élevé au rang de priorité – et ce pour l'ensemble des ministères concernés<sup>1</sup> –.

<sup>1</sup> Une étude confiée par la Datar à Ernst and Young sur l'évaluation des CPER 2000-2006 relève que durant cette période, « les taux de délégation des crédits varient selon les ministères (hors montants marginaux type Défense ou INSEE) de 59% (PME, commerce, artisanat) à 93% (Ville). » Etude portant sur l'évaluation des contrats de plan 2000-2006, Tome 1, p. 17.

Un renforcement de la sélectivité des projets et des possibilités d'adaptation des contrats à mi-parcours pourrait lever certaines difficultés d'arbitrage liées à l'ancienneté des engagements contractés.

Un organe de médiation pourrait par ailleurs être mis en place afin de mesurer précisément les défauts d'exécution des parties prenantes et d'y proposer des réponses adéquates. Des compensations pourraient par exemple être prévues lorsque le défaut de respect des engagements n'est pas imputable à un abandon de projet consenti par l'ensemble des parties concernées.

Proposition 10 : Mettre en place un organe de médiation destiné à mesurer les difficultés résultant du non-respect des engagements contractuels par les parties prenantes et y proposer des réponses

#### **4. Renforcer le suivi sans l'alourdir**

Le pilotage et le suivi des contrats sont inégaux selon les territoires, comme l'ont notamment pointé deux rapports d'évaluation sur la génération actuelle des CPER réalisés à l'initiative de la DATAR<sup>1</sup>. Les comités de suivi ne se réunissent pas toujours régulièrement, alors qu'ils peuvent limiter bien des retards ou des blocages dans l'exécution des contrats.

La mise en place du logiciel Presage, imposé comme outil unique de suivi, a pris du temps et constitue encore aujourd'hui une source de difficultés et de lourdeurs. Les informations fournies dans Presage dépendent des efforts réalisés par les parties prenantes pour le renseigner, ce qui explique « *l'absence de vision consolidée et partagée en temps réel des montants engagés dans le cadre du CPER*<sup>2</sup> ». Or, l'absence d'interface avec les logiciels des conseils régionaux les oblige à procéder à une double saisie, ou à développer eux-mêmes une telle interface. La DATAR indique que trois régions n'utilisent pas Presage de manière systématique.

Le rapport d'évaluation sur le volet enseignement supérieur et recherche des CPER couvrant la période 2007-2013 relève par ailleurs de fortes incohérences entre les données validées conjointement par les conseils régionaux et les SGAR, d'une part, et les données issues de Presage, d'autre part, même pour les montants initiaux inscrits dans les maquettes des CPER. Outre les difficultés de saisies des données dans Presage, plusieurs pistes d'explication à ce phénomène sont identifiées, comme la comptabilisation dans les montants initiaux par les acteurs locaux de financements hors CPER qui contribuent à la réalisation d'opérations inscrites en CPER, l'absence de consolidation et de suivi financier régulier et partagé au niveau local, ou la mauvaise application des règles de la comptabilité publique pour certains

<sup>1</sup> *Evaluation nationale du volet ferroviaire et TCSP des CPER 2007-2013 réalisée par Ernst and Young, Rapport final, février 2011 et Evaluation à mi-parcours des contrats de projets Etat-région – Volet Enseignement supérieur et recherche, rapport final, avril 2011.*

<sup>2</sup> *Evaluation à mi-parcours des contrats de projets Etat-région – Volet Enseignement supérieur et recherche, rapport final, avril 2011.*

acteurs. Le pilotage des CPER ne peut qu'en être affecté. Comme le relèvent Philippe Bellec et Eric Sesboüe, « *les modalités du suivi budgétaire et les travaux d'évaluation ne permettent pas encore d'établir une véritable transparence des CPER, malgré le choix du logiciel PRESAGE depuis 2007.* » Il est dès lors impératif que ces difficultés trouvent une réponse dans le cadre de la nouvelle contractualisation entre l'Etat et les collectivités.

S'agissant du suivi et de l'évaluation des CPER opéré au national, un groupe d'études et de suivi des CPER (GESPER) a été créé en 2006 par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Il a été chargé de mener la concertation et la négociation sur la génération 2007-2013 de CPER. La responsabilité du suivi global de l'avancement des CPER au niveau national lui a ensuite été confiée. Il réunit une trentaine de représentants des directions centrales des ministères impliqués dans le financement de ces CPER.

Mais le format de cette instance ne semble pas adapté à l'enjeu que constituent le suivi et l'évaluation des CPER. Il réunit nombre de personnes, représentant des niveaux d'engagement divers au sein des ministères. Il présente en outre dans l'essentiel une vision d'« en haut », soit des administrations centrales, alors que les préfets de régions et les SGAR possèdent une expertise remarquable sur le terrain. Ils devraient être davantage consultés dans le processus d'évaluation des contrats.

Le point de vue des collectivités, qui assurent désormais plus de la moitié des financements, devrait également davantage être pris en compte. Une instance nationale d'évaluation (INE), composée de trois collèges, Etat, conseils régionaux et personnalités qualifiées, avait été mise en place dans l'objectif d'assurer un suivi et une évaluation partagée des CPER et des programmes opérationnels européens. Mais, d'après la DATAR, elle a été mise en sommeil depuis fin 2009 en raison notamment du calendrier électoral.

Si une telle instance devait revoir le jour, il conviendrait que les observations de l'ensemble de ses parties prenantes, et notamment des collectivités, soient prises en compte et permettent effectivement d'améliorer les modalités de la contractualisation, de la négociation à la mise en œuvre des opérations.

## CONCLUSION

Votre rapporteur est convaincu que de nouveaux contrats entre l'Etat et les collectivités doivent prendre le relais des contrats de projets Etat-régions d'ici 2014, date à laquelle débutera la nouvelle génération des fonds européens. **Dans cet objectif, il importe que la détermination de ses modalités au niveau national intervienne suffisamment tôt pour que les négociations dans les territoires puissent avoir lieu dans les meilleures conditions possibles, en articulation avec celles concernant les fonds européens.**

Naturellement, ces deux étapes ne sauraient être dissociées des évolutions dont sera porteuse la loi de décentralisation annoncée par le Gouvernement, notamment en matière de répartition des compétences et de coordination entre les collectivités. **C'est la nouvelle organisation des territoires issue de cette loi qui déterminera *in fine* les modalités de la future contractualisation et non l'inverse.**

Toutefois, le calendrier serré qui résulte de la recherche de convergence avec les fonds européens implique que les contours de la nouvelle contractualisation soient esquissés dès à présent, concomitamment aux débats relatifs à la loi de décentralisation. C'est dans cet esprit qu'a été réalisé ce rapport.

**Tout d'abord, votre rapporteur est attaché à ce que les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités reposent sur une nouvelle conception, plus ambitieuse, de la politique d'aménagement du territoire.**

**Mais cette dernière ne saurait s'y résumer : dans les domaines où l'Etat gardera un rôle moteur, il devra assumer ses responsabilités, notamment sur le plan financier.** Les futurs contrats doivent concerner des domaines dans lesquels l'Etat comme les collectivités ont effectivement vocation à intervenir.

Ces contrats pourraient répondre de façon simultanée à plusieurs ambitions :

- **renforcer la cohérence des partenariats entre l'Etat et les collectivités**, en dressant dans un premier temps un état des lieux des partenariats existants dans les domaines concernés ;
- **programmer des interventions identifiées conjointement par l'Etat et les collectivités**, qui se seront préalablement assurés de leur faisabilité et de leur plus-value ;
- **préparer l'avenir**, en examinant et en expertisant les interventions susceptibles d'être engagées à l'occasion des contrats suivants ou d'une révision à mi-parcours à l'ambition élargie.

Une association large des collectivités à cette démarche permettra de renforcer la cohérence de l'action publique locale et la prise en compte des enjeux spécifiques des territoires.

## **ANNEXES**

### **Annexe 1 : Propositions de la délégation**

**Proposition 1** : Prévoir une nouvelle génération de contrats entre l'Etat et les collectivités, qui succéderaient aux contrats de projets Etats-régions, sur la période 2014-2020, en préservant ainsi l'articulation avec le calendrier des fonds européens

**Proposition 2** : Préciser et cibler davantage les axes d'intervention des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités au niveau national, en association avec les collectivités

**Proposition 3** : Veiller à ce que la répartition des enveloppes de l'Etat au niveau national se fasse sur la base de travaux préalables de négociation en région, entre les préfets de région et les collectivités concernées

**Proposition 4** : Réaliser en préalable des négociations relatives à chaque contrat une synthèse des partenariats existant entre l'Etat et les collectivités participantes dans les domaines concernés (conventions résultant d'appels à projets, programmes relatifs aux infrastructures de transports...)

**Proposition 5** : Renforcer l'articulation des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités avec les autres instruments d'aménagement du territoire tels que les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), en prévoyant notamment pour chaque contrat un document qui en explicite les modalités

**Proposition 6** : Promouvoir une association plus forte des départements ainsi que des intercommunalités et des villes les plus importantes, par leur participation aux contrats en tant que signataires ou, au minimum, par une consultation obligatoire préalable à la négociation et leur association à la procédure

**Proposition 7** : Renforcer les possibilités d'adaptation des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités à l'occasion de la révision à mi-parcours

**Proposition 8 :** Définir une méthode de sélection des projets au niveau national, notamment :

- en fixant des règles précises concernant les types de projets ayant vocation à être financés ;
- en conditionnant l'inscription des projets dans les contrats à la réalisation d'une étude de faisabilité et d'impact dont les critères auront été définis au niveau national, en association avec les collectivités. Pour certains des projets, cette étude pourrait être confiée à un organe indépendant.

**Proposition 9 :** Intégrer aux futurs contrats entre l'Etat et les collectivités une partie prospective, de « mise à l'étude » de projets, prévoyant la prise en charge des études préalables nécessaires à leur inscription dans un contrat ultérieur ou à l'occasion de la révision à mi-parcours

**Proposition 10 :** Mettre en place un organe de médiation destiné à mesurer les difficultés résultant du non-respect des engagements contractuels par les parties prenantes et y proposer des réponses

**Annexe 2 :**  
**Examen du rapport par la délégation, le 9 octobre 2012**

**La délégation procède à l'examen du rapport de M. Georges Labazée, rapporteur, sur les partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – La question des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités a été abordée à de nombreuses reprises dans le cadre des états généraux de la démocratie territoriale. Les témoignages des élus locaux ont montré combien ils attachaient d'importance à l'instauration d'une relation de confiance entre l'Etat et les collectivités. Cette confiance passe notamment par le respect de la parole donnée, mais aussi des compétences de chacun.

Or, l'exemple des contrats de projets Etat-régions, qui ont succédé aux contrats de plan Etat-régions, illustre bien ces difficultés. Ils ont instauré une relation asymétrique entre l'Etat et les collectivités. L'Etat n'hésite pas à s'en servir pour faire financer des politiques qui relèvent de sa propre responsabilité par les collectivités. En outre, bien loin de les considérer comme une « ardente obligation », il ne respecte pas toujours ses engagements dans les délais, quand il n'y renonce pas purement et simplement.

Ces critiques ne sont pas nouvelles. Elles n'ont pas empêché les contrats de plan, puis les contrats de projets, d'être pérennisés, et ce bien après l'abandon du plan quinquennal qui les sous-tendait. De fait, si les modalités de ces contrats sont perfectibles, leur approche transversale, partenariale et territoriale représente de fortes potentialités, dont les acteurs du terrain ne demandent qu'à pouvoir se saisir pleinement. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai choisi de centrer ma réflexion sur ce type de partenariat. Je rappelle qu'il est largement préféré aux appels à projets, dont nous avons assisté à la multiplication ces dernières années, avec des effets pervers bien connus : mise en concurrence des territoires, prédominance d'une logique verticale qui va à l'encontre de la décentralisation, perte de cohérence liée à une approche sectorielle des politiques publiques...

Je suis donc convaincu que de nouveaux contrats entre l'Etat et les collectivités doivent prendre le relais des contrats de projets, mais suivant des modalités redéfinies.

La nouvelle étape de la décentralisation aura un impact sensible sur les décisions qui seront prises à ce sujet. Les évolutions concernant la répartition des compétences et la coordination entre les collectivités, notamment, auront des répercussions sur le contenu comme sur la composition des parties prenantes à ces futurs contrats. C'est la nouvelle organisation des territoires qui déterminera in fine les modalités de la contractualisation, et non l'inverse.

Cependant, le calendrier de la future contractualisation est serré, si l'on cherche à conserver une convergence avec les fonds européens, ce que j'encourage vivement pour ma part. Or, la nouvelle génération des fonds européens débutera en 2014. Il importe donc que le cadrage des futurs contrats

entre l'Etat et les collectivités au niveau national intervienne suffisamment tôt pour que les négociations dans les territoires puissent avoir lieu dans les meilleures conditions possibles, en articulation avec celles concernant les fonds européens, mais aussi, le cas échéant, la répartition des compétences ou la coordination des acteurs.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité lancer le débat dès à présent, en m'appuyant sur des témoignages recueillis à l'occasion d'auditions réalisées à Paris et au cours de trois déplacements (Alsace, Corse, Pays basque). J'ai ainsi notamment pu entendre des représentants de l'Association des régions de France (ARF), de l'Assemblée des départements de France (ADF), de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), de l'Association de promotion et de fédération des pays (APFP), ainsi que des représentants des collectivités des territoires visités. J'ai entendu le président de l'Assemblée des CESER de France et des présidents de CESER. Du côté de l'Etat, j'ai rencontré M. Emmanuel Berthier, délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. La Direction du Budget, de même que les auteurs d'un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable sur l'avenir des CPER, MM. Philippe Bellec et Eric Sesboüé, ont également été consultés.

Je vous livre désormais les pistes qui se dégagent de ce travail. Il me semble tout d'abord nécessaire de trouver de nouveaux équilibres entre les orientations européennes, la vision stratégique nationale et celle des territoires.

La première proposition évoque la nécessaire reconduction d'une contractualisation entre l'Etat et les collectivités, articulée avec la génération à venir des fonds européens. L'objectif est de permettre une mobilisation à bon escient des fonds européens. Mais il ne s'agit pas de limiter notre politique d'aménagement du territoire aux orientations fixées à Bruxelles. Il faut rester à l'écoute des besoins spécifiques de nos territoires, qui ne correspondent pas toujours aux priorités de la stratégie de Lisbonne ou de Göteborg.

Les contrats doivent reposer sur une politique d'aménagement du territoire ambitieuse, définie en association avec les collectivités. La politique d'aménagement du territoire ne saurait toutefois se résumer à ces contrats : dans les domaines où l'Etat gardera un rôle moteur, il devra assumer ses responsabilités, notamment sur le plan financier. Les futurs contrats doivent concerner des domaines où l'Etat comme les collectivités ont effectivement vocation à intervenir.

Leur lisibilité doit être renforcée par l'élaboration d'une stratégie nationale claire. Leurs axes d'intervention, notamment, gagneraient à être davantage ciblés, comme l'énonce la proposition 2.

Pour préserver leurs possibilités d'adaptation aux territoires, un effort particulier doit être conduit, en parallèle, sur la qualité de la négociation. Pour cela, il convient de veiller à ce que la répartition des enveloppes de l'Etat au niveau national se fasse sur la base de travaux préalables de négociation en région, entre les préfets de région et les collectivités concernées. Il s'agit de la proposition 3.

Les propositions 4 et 5 visent à renforcer la complémentarité de ces contrats avec les autres outils de la politique d'aménagement du territoire. Il s'agit notamment des autres partenariats existant entre l'Etat et les collectivités dans les domaines concernés, qui résultent notamment des appels à projets, ainsi que des outils déployés par les collectivités, tels que les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

La prise en compte des spécificités des territoires passe également par un renforcement de l'association des collectivités autres que la région à ces contrats, conformément à la proposition 6. Une forte attente est perceptible à ce sujet dans les territoires. De fait, les intercommunalités ont acquis un rôle majeur dans le domaine de l'aménagement du territoire ces dernières années. Les départements s'y impliquent également, et ne sauraient être cantonnés au rôle de « financeurs en dernier ressort », lorsque les projets ont été arrêtés, comme c'est parfois le cas. Cette association doit être encouragée, au niveau de l'identification des besoins et du choix des projets destinés à y répondre. En Alsace, où notre collègue André Reichardt a bien voulu nous accueillir, la région, les deux départements mais aussi les trois plus grandes villes et leurs intercommunalités sont signataires du contrat, ce qui a été salué par l'ensemble des acteurs concernés. Par cette approche, la logique actuelle du « volet territorial » des CPER serait dépassée. La dimension territoriale serait intégrée dès le départ à la négociation des contrats, au lieu de faire l'objet de déclinaisons infrarégionales spécifiques.

Ensuite, il est nécessaire de renforcer la portée des contrats entre l'Etat et les collectivités, en favorisant le respect des engagements qu'ils contiennent.

À ce titre, la question du calendrier a été évoquée à plusieurs reprises. Leur durée de sept ans permet la recherche d'une convergence avec les fonds européens et la réalisation d'investissements d'une certaine envergure. Mais la révision à mi-parcours telle qu'elle est pratiquée à l'heure actuelle se limite à un exercice purement technique, ce qui rend difficile l'adaptation des contrats à l'évolution du contexte dans lequel ils interviennent. Ne peuvent ainsi être pris en compte les éventuels renouvellements des exécutifs locaux, l'apparition de nouvelles priorités en matière d'aménagement du territoire, ou l'évolution du contexte local qui rend certains projets inadaptés... Sans qu'elle donne lieu à une réouverture complète des négociations, une révision à mi-parcours à l'ambition élargie pourrait apporter une réponse à ces rigidités. C'est le sens de la proposition 7.

Plusieurs acteurs ont également évoqué la nécessité de déterminer une méthode précise de sélection des projets, que je reprends dans la proposition 8. Elle permettrait notamment de renforcer la lisibilité des contrats et d'éviter qu'ils ne soient assimilés à des instruments « fourre-tout ». Elle permettrait également de s'assurer de la faisabilité des projets retenus. Certains des projets ne sont aujourd'hui pas mis en œuvre faute d'une évaluation suffisante des conditions de leur réalisation ou de leur coût avant leur inscription dans les contrats. Par ailleurs, une attention particulière doit être portée à la plus-value des projets retenus, dans un contexte de raréfaction des deniers publics.

Ce renforcement de la sélectivité des projets ne doit toutefois pas empêcher toute maturation de ceux-ci. Les contrats ne sauraient être réduits à un catalogue de projets conçus individuellement par l'un ou l'autre des acteurs. Dans cette optique, pourrait être intégrée aux contrats une partie prospective, de « mise à l'étude » de projets, prévoyant la prise en charge des études préalables nécessaires à leur inscription dans un contrat ultérieur ou à l'occasion de la révision à mi-parcours. Il s'agit de la proposition 9.

Enfin, un accent doit être mis sur le respect des engagements des parties, qui doit être érigé au rang de priorité pour l'Etat, et ce pour l'ensemble des ministères concernés. La proposition 10 suggère à ce sujet la mise en place d'un organe de médiation, chargé de mesurer les difficultés rencontrées dans ce domaine et d'y apporter des réponses.

Avant de clore cette présentation, permettez-moi d'évoquer les trois déplacements effectués sur trois territoires aux caractéristiques très spécifiques. Les suggestions et propositions recueillies illustrent bien les termes de l'intervention du Président de la République lors des états généraux de la démocratie territoriale des 4 et 5 octobre dernier. L'unité n'empêche pas la diversité et une approche différente des relations entre l'Etat et ses territoires.

Le droit à l'expérimentation a été évoqué à plusieurs reprises. Il appartiendra aux élus de la Nation et à l'Etat de le faire vivre à partir des conférences régionales associant tous les acteurs.

Il en sera ainsi dans le choix fait par les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et de la région Alsace de ne constituer qu'une seule entité, le conseil unique d'Alsace. Les modalités de cette nouvelle organisation sont en cours de discussion et je suggère que notre délégation – surtout après les propositions du Président Bel – puisse en suivre les différentes étapes.

Les électrices et électeurs de Corse se sont prononcés il y a quelques années pour le maintien des deux conseils généraux au sein de la Corse ; pour l'heure, la question institutionnelle est tranchée. Il convient de rappeler que la collectivité territoriale de Corse dispose de compétences plus étendues que les conseils régionaux.

Enfin, je voudrais souligner l'originalité de la proposition émanant du pays de Pays basque. Ce territoire, partie intégrante du département des Pyrénées-Atlantiques, a bénéficié d'une convention spécifique sur la période 2001-2006, à laquelle a succédé un contrat territorial pour la période 2007-2013.

Comme vous pourrez le lire dans le rapport, le Pays basque s'est appuyé sur la politique des pays pour mener à bien ses projets de développement. Les dispositifs prévus par la loi Voynet, tels que le conseil des élus et le conseil de développement, fonctionnent avec efficacité.

Arrivé au terme de l'actuelle contractualisation, ce territoire tente de définir un nouveau cadre juridique pour mener à bien, dans les prochaines années, de futures relations partenariales avec l'Etat, la région Aquitaine, le département des Pyrénées-Atlantiques.

Avec le concours de juristes, les élus et les acteurs du développement préconisent la mise en œuvre d'une collectivité territoriale à statut particulier. Il appartient au gouvernement de donner des réponses précises à ce projet, tant au niveau du ministère de la Décentralisation que de celui de l'Intérieur.

Pour ma part, plusieurs questions sont posées. En premier lieu, la question de l'articulation avec les communautés d'agglomération et les communautés de communes existantes et leur capacité à octroyer à cette future entité un certain nombre de compétences dans le domaine économique, environnemental ou culturel. Il en va de même s'agissant des transferts de compétence du département et de la région.

Se pose aussi la question du cadre de gouvernance de cet ensemble et de ses mécanismes financiers (levée de l'impôt, répartition entre les différentes strates, etc.).

Je vous remercie de votre attention et laisse sans plus attendre la place au débat.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Je vous remercie pour cette présentation très intéressante. J'ai bien noté votre proposition de veille sur les projets alsaciens. C'est une bonne idée de suivi. Existe-t-il déjà un rapport sur la gestion des fonds structurels européens par la région Alsace ? Cette question a d'ailleurs été abordée lors des états généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République ayant annoncé à cette occasion, à la Sorbonne, le transfert aux régions de la gestion des fonds structurels européens.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – La région Alsace avait en effet été choisie pour l'expérimentation du transfert de l'autorité de gestion de fonds communautaires. Ce dispositif expérimental sera effectivement étendu, d'après ce qui a été affirmé, à toutes les régions à partir de 2014.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – C'est pour cette raison que nous devons savoir comment cela a fonctionné en pratique. Nous savons, par exemple, que si le zonage dans la distribution de ces fonds européens a disparu, les collectivités qui, aujourd'hui, bénéficient le plus des fonds structurels sont celles qui étaient habituées à s'inscrire dans le zonage et disposaient ainsi de l'ingénierie correspondante, notamment pour le montage des dossiers. Certains territoires n'ont pas bénéficié des fonds européens car ils n'avaient pas l'ingénierie nécessaire. C'est un sujet important dont nous devons nous saisir. Je cède immédiatement la parole à nos collègues pour le débat.

**M. Antoine Lefèvre.** – Pouvons-nous avoir des précisions sur la proposition n°2 de meilleur ciblage des axes d'interventions des contrats de projets ? Il me paraît effectivement utile de davantage les cibler, mais dans quels domaines précisément ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Quand on regarde le contenu des contrats de projets État-régions sur la période 2007-2013, on s'aperçoit que beaucoup d'entre eux étaient orientés vers le ferroviaire et concernaient les cofinancements pour moderniser les réseaux. Cette focalisation a laissé de coté d'autres domaines qui auraient pourtant mérité d'être pris en considération, comme la santé, par exemple, domaine dans lequel les territoires doivent

appréhender des problématiques diverses, telles que celle des déserts médicaux. Un autre domaine largement absent de ces contrats a été celui des politiques structurelles ayant trait au développement industriel, ce qui m'a d'ailleurs été confirmé par les différents acteurs que j'ai pu auditionner ou rencontrer sur le terrain, en Aquitaine par exemple, haut lieu de l'activité aéronautique, pour laquelle les formes contractuelles mériteraient d'être davantage utilisées.

**M. Christian Favier.** – Sur la question de la contractualisation, il faudrait sans doute intégrer les évolutions à venir dans la future loi de décentralisation. Le nouveau cadre législatif fera vraisemblablement évoluer le rôle des régions en matière économique dans le sens d'un renforcement, de même que le transfert à ces dernières de la compétence de gestion des fonds structurels européens. Avec la décentralisation de la gestion de ces fonds, ce qui jusqu'à présent faisait l'objet d'une contractualisation entre l'État et les régions n'en fera plus partie. Cette modification du cadre de la contractualisation me pousse à m'interroger sur son contenu futur. À l'inverse, si la région devient effectivement cet acteur stratégique de l'aménagement et du développement, d'autres domaines mériteraient d'être intégrés et de faire l'objet d'une contractualisation plus forte. C'est le cas du développement du numérique et des réseaux à très haut débit, qui ont du mal à se déployer dans nos territoires alors qu'ils sont un élément essentiel du développement. L'État a sans doute un rôle à jouer pour accélérer le processus.

La contractualisation ne concerne pas seulement l'État et la région ; il existe d'autres formes de contractualisation importantes dans nos territoires, je pense notamment aux contrats de développement territorial autour des réseaux du Grand Paris, dans lesquels l'État contractualise avec les communes, mais aussi avec les départements et les régions. Or, dans ce cas précis de la région parisienne, il y aurait sans doute besoin de clarifier certains aspects de la loi puisqu'il n'était envisagé qu'une contractualisation avec les communes et les intercommunalités. Les départements méritent en effet d'être associés à cette contractualisation afin de prendre part aux échanges et aux choix concernant ces territoires.

Je m'interroge également sur l'avenir les politiques de renouvellement urbain. Là encore, il s'agit d'un domaine de contractualisation extrêmement important. Or, aujourd'hui, malgré l'ampleur des programmes engagés, nous ne savons pas si nous aurons une seconde génération de ces contrats relatifs à la politique de la ville, faute de financements. En l'absence de nouvelle contractualisation, de nombreux quartiers se retrouveront dans des situations très difficiles. Il s'agit là de questions importantes qui relèvent des relations à venir entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales.

Ma dernière interrogation, qui a d'ailleurs été évoquée dans le cadre des états généraux, concerne les moyens disponibles pour rétablir des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, notamment dans la perspective d'un nouveau transfert de compétences au profit de celles-ci. Nous voyons, par exemple dans des compétences déjà exercées par les départements - en matière d'action sociale notamment - que ce sont ces derniers qui assument pleinement la charge financière. Comme l'a rappelé l'Association des

départements de France, nous ne pourrons accepter de nouveaux transferts sans compensation des charges, notamment pour celles déjà assumées et qui n'ont pas été compensées. J'ai bien entendu le Président de la République qui a évoqué un transfert possible aux départements de l'ensemble de la politique du handicap. Or, cela signifie un transfert de charges très lourd, et il me paraît important de bien clarifier au préalable les conditions financières dans lesquelles de tels transferts seront opérés.

**M. Raymond Couderc.** – J'ai une question concernant la proposition n°8 : « définir une méthode de sélection des projets au niveau national ». N'y a-t-il pas contradiction avec les spécificités de chacun de nos territoires et de nos régions ? Doit-il y avoir obligatoirement une sélection des projets au niveau national ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Il s'agit de mettre en place au niveau national une méthode qui pourrait ensuite être reprise par les collectivités territoriales. La proposition ne vise pas à unifier les différents contrats, mais souhaite introduire une méthodologie dans les contrats. Ce qui se fait en Languedoc est très différent de ce qui est réalisé en Normandie. Il ressort en effet des auditions et des déplacements que le contrat est utilisé comme document « fourre-tout ». Aujourd'hui, beaucoup de projets sont acceptés pour faire plaisir aux uns et aux autres, mais ils ne sont jamais réalisés. En édictant quelques règles précises, il s'agirait de permettre que chaque action retenue puisse être menée à son terme, en s'assurant en particulier que ces projets soient matures dès le départ. Ils pourraient ainsi être mis en place dans les deux ou trois années suivantes. Aujourd'hui, certains projets inscrits dans les partenariats et donc prioritaires pour la région – nécessitent une préparation de huit ou neuf ans avant de pouvoir commencer à être réalisés. Il n'y a en effet pas eu de réflexion menée, avant leur inscription dans le contrat Etat-région, sur leurs modalités concrètes de mise en œuvre. Je tiens à le souligner, cette proposition n'a pas l'ambition d'imposer des choses dans les territoires, mais seulement de proposer une méthodologie.

**M. Edmond Hervé.** – Le propre de l'exercice du rapporteur est de faire des propositions qui aillent à l'essentiel. C'est ce que Georges Labazée a fait. Je souhaite formuler plusieurs observations. Je suis convaincu que la nouvelle loi de décentralisation va inscrire les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales dans un cadre totalement différent de celui que nous avons connu. Au nom de la solidarité, l'Etat et les collectivités territoriales doivent participer à deux relances : la relance des équilibres et la relance de la croissance et du développement. Je rejoins ce qu'a dit notre collègue pour les départements. Pour que les partenariats fonctionnent dans les départements, une réelle confiance est nécessaire. Comme cela a été souligné à plusieurs reprises lors des états généraux de la démocratie territoriale, l'Etat doit respecter ses engagements. Je me souviens de l'intervention de notre collègue députée et présidente du conseil général de la Vienne lors des états généraux : l'Etat a transféré 4 000 km de routes aux départements et n'en a conservé que 200 km. Or, lorsqu'il souhaite construire une quatre voies, il demande au conseil général d'intervenir. C'est pourquoi, il faudrait faire reconnaître, dans le cadre des partenariats, une part de pouvoir fiscal. Sans cela, on ira vers une autonomie financière et pas fiscale. Je sais que

c'est un sujet controversé. Mais je sais aussi qu'un gouvernement en situation difficile souhaite équilibrer son propre budget sans regarder les conséquences pour les collectivités locales.

Je souhaiterais poser une question au rapporteur : quelles sont les collectivités territoriales concernées par ces partenariats ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – La dénomination des deux premières séries de contrats, les contrats de plan 2000-2006 et les contrats Etat-région 2007-2013, indiquait que ceux-ci concernaient prioritairement l'Etat et la région. Ensuite, selon les territoires, les départements étaient associés en amont ; ou au contraire, le partenariat se formait contre ces derniers. La forme la plus aboutie d'association est le contrat de partenariat en Alsace. Tout a été structuré dès le départ. Les trois plus grandes villes ainsi que leurs EPCI, les deux départements et la région ont tous été signataires. Dans quelques régions, les partenariats ont été signés par les départements. La contractualisation a pris la forme d'une poupée-gigogne. La région a contractualisé avec l'Etat. Puis les régions ont contractualisé avec les départements, les agglomérations, les pays, avec à chaque fois des modalités différentes de financement. Chaque partenariat est unique.

**M. Edmond Hervé.** – Je souhaite faire quelques suggestions : premièrement, mettre en place les comités exécutifs régionaux. Seconde suggestion : nous avons reçu une lettre du ministre de la Ville, qui se propose de simplifier les différents contrats que son ministère passe avec les collectivités territoriales. C'est un exemple de simplification. Je ne sais pas s'il réussira, mais c'est une initiative intéressante.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – L'Etat a déclenché à plusieurs reprises des appels à projets, pour les pôles d'excellence rurale ou pour les universités, comme le plan campus... L'articulation avec les contrats Etat-région est un peu difficile. En effet, aujourd'hui il y a une multitude d'appels à projets car chaque ministère en réalise. Ce dernier se tourne alors vers la région pour lui demander de financer l'opération faisant l'objet de son appel à projets. Or, ces appels ne correspondent pas aux priorités de la région définies lorsqu'elle a contractualisé avec l'Etat. Il s'agit ainsi, à chaque fois, d'un nouveau contrat et de ressources financières à trouver. Une clarification est nécessaire.

**M. Jean-Luc Fichet.** – La qualité du contrat est une notion importante. L'intérêt de ces contrats est de permettre à la collectivité de réfléchir à un projet à moyen et long terme. Il permet également à cette dernière d'indiquer à sa population les actions qui seront entreprises dans les 5, 10 ou 15 années suivantes. Ils doivent également permettre d'indiquer les modalités de cofinancement de l'Union européenne, de l'Etat et de la région. Encore faut-il que le contrat soit respecté par toutes les parties et que le projet soit mené à son terme. Or, l'on constate que tous les termes du contrat ne sont pas exécutés, à l'heure actuelle, et ainsi certains projets ne sont pas réalisés. C'est d'autant plus regrettable que des choses qui auraient pu être réalisées ne l'ont pas été car elles n'ont pas été inscrites dans le contrat et n'étaient donc pas prioritaires.

Dans le domaine de la santé, qui est une compétence à part entière de l'Etat, des autorités régionales de santé prennent des initiatives pour lutter contre

les déserts médicaux et cherchent ainsi à contractualiser avec les collectivités. Or, en raison du grand nombre d'acteurs et d'une multiplication des contrats, il n'y a aucune visibilité sur « qui fait quoi » et « qui finance quoi ». Lorsqu'on interroge les professionnels de santé, ces derniers savent que des financements existent mais sont incapables d'identifier qui les financent. Cette complexité est source de confusion et empêche une évaluation à mi-parcours. Dès lors, je souhaiterais que ce rapport insiste sur la nécessaire qualité des contrats et précise jusqu'à quel niveau de collectivités il est nécessaire de descendre. Cela doit permettre une rédaction compréhensible de ces partenariats, identifiant le rôle de chacun des acteurs.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – La future génération de contrats de partenariat, si le nouveau gouvernement décide de reconduire cette démarche, devra s'inscrire dans un autre contexte. La nouvelle loi de décentralisation doit permettre une meilleure distribution des compétences. Dès lors, la formalisation des contrats sera plus facile.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Un autre élément va peser : la raréfaction des moyens financiers, laquelle va logiquement conduire à une clarification des contrats ; moins de projets y seront inscrits.

**M. Stéphane Mazars.** – Lorsqu'un contrat n'est pas respecté, les parties ont la possibilité de recourir à un tiers. Votre proposition n°10, « Mettre en place un organe de médiation destiné à mesurer les difficultés résultant du non-respect des engagements contractuels par les parties prenantes et y proposer des réponses », s'inscrit dans cette démarche. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Doit-il s'agir d'une personnalité politique ou non ? J'avais imaginé que le conseil économique, social et environnemental régional (CESER) ou l'association des CESER de France pouvait proposer cette médiation. En effet, il y a une reconnaissance assez forte des CESER de la part des différents organismes. J'ai pu le constater lors des auditions. Ces derniers représentent la société civile et connaissent bien les territoires et leurs diversités.

**M. Alain Richard.** – Je souhaite revenir rapidement sur la thématique de la diminution du nombre de normes, annoncée par le Président de la République lors des états généraux de la démocratie territoriale. Cette annonce va devoir être concrétisée. Or, c'est un sujet profondément conflictuel, car aucune norme n'est le fruit d'un hasard. Il me semble très utile de recevoir Alain Lambert, qui a beaucoup travaillé sur ce sujet. En outre, depuis deux ans, il y a également un commissaire à la simplification, qui doit jouer un rôle de prévention comparable en direction des entreprises. Il s'agit de M. Rémi Bouchez, Conseiller d'Etat qui a une certaine vision de la question.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – C'est une bonne idée de recevoir M. Lambert pour qu'il nous présente son travail ainsi que celui de la commission consultative d'évaluation des normes.

**M. Alain Richard.** – Je signale, en outre, que les seules aides dont dispose M. Lambert sont les permanents des associations d'élus. Ce sont des gens

qui ont certes une grande qualité de travail mais, d'un autre côté, ils cherchent prioritairement, et c'est normal, à protéger les collectivités territoriales. Or, le contenu des normes mérite également d'être défendu. Pour l'instant, personne n'effectue ce travail. En outre, Rémi Bouchez dispose seulement d'un attaché du secrétariat général du gouvernement et lui-même n'est pas détaché du Conseil d'Etat. Il effectue cette tâche en plus de ses attributions de président-adjoint d'une section du Conseil d'Etat.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Ces rencontres permettraient déjà de faire un état des lieux qui sera intéressant.

**M. Edmond Hervé.** – Récemment, j'ai appris que la fédération internationale de basket souhaitait modifier les règles relatives au marquage au sol. J'ai le souvenir de la fédération internationale de football qui, en 1992, avait émis le souhait d'élargir la dimension des cages dans un souci d'avoir plus de buts dans les matchs. L'application de cette mesure coûtait plusieurs millions de francs. Nous avions réussi à y faire obstacle.

**Mme Jacqueline Gourault, présidente.** – Il y a également la commission des normes sportives ou encore la commission qui travaille sur les normes en entreprise. La société demande continuellement des protections. Nous sommes devant un dilemme. Nous avons un immense chantier devant nous.

*Le rapport est approuvé.*

### **Annexe 3 : Comptes rendus des déplacements**

#### **Déplacement à Ajaccio (22 et 23 mai 2012)**

Depuis la loi du 13 mai 1991, la Corse est une collectivité territoriale à statut particulier. Elle possède nombre de compétences que les conseils régionaux n'ont pas. Elle a par exemple une compétence élargie en matière de transports. Le code général des collectivités territoriales prévoit ainsi qu'elle est « *substituée à l'Etat dans les droits et obligations de celui-ci concernant l'exploitation des transports ferroviaires* », qu'elle « *assure la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion de la voirie classée en route nationale* », ou encore qu'elle définit « *les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et toute destination de la France continentale* »... Le contexte dans lequel intervient la contractualisation entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse possède donc un certain nombre de spécificités.

La Corse bénéficie notamment du programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse. Créé par l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse pour une durée de 15 ans, il a pour objectif de l'aider à « *surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité* », et à « *résorber son déficit en équipements et services collectifs* ». La loi prévoit que la contribution de l'Etat au coût total du programme est plafonnée à 70%. Elle précise également qu'il est « *établi en coordination avec les objectifs du contrat de plan Etat-région et ceux de la programmation des fonds structurels européens* ».

Quatre axes prioritaires ont été retenus dans la convention cadre du PEI : « Renforcer les infrastructures de base (routes, chemin de fer, ports, éducation et formation, eau et assainissement, déchets) », « Améliorer les services collectifs (santé, sports, culture, relations du travail, NTIC) », « Mettre en valeur l'espace régional (agriculture et développement rural, développement urbain) », « Assister la maîtrise d'ouvrage ».

Une première convention d'application du PEI 2002-2006 a porté sur un montant total de 481,8 millions d'euros. Au terme de la convention, la programmation s'est élevée à 486,8 millions d'euros, soit en moyenne 122 millions d'euros par an sur les quatre années de programmation. La part Etat s'est élevée à 290,9 millions d'euros et celle de la collectivité territoriale de Corse à 115,9 millions d'euros.

La deuxième convention d'application 2007-2013, signée le 4 mai 2007, porte sur un montant prévisionnel de travaux de 1 051 millions d'euros en coût total, soit en moyenne 150 millions d'euros par an.

Outre le programme exceptionnel d'investissement, qui répond à une logique de ratrappage, un contrat de projets a été signé entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse. Pour 2007-2013, l'Etat s'est engagé à hauteur de 132 millions d'euros, et la collectivité à hauteur de 129,3 millions d'euros, soit un total de 261,3 millions d'euros. Il a été porté par la révision à mi-parcours à 261,4 millions d'euros, 130,9 provenant de l'Etat et 130,5 provenant de la collectivité territoriale de Corse. La révision, opérée à enveloppe quasiment constante, a eu pour objectif d'optimiser la consommation des crédits et d'améliorer le taux de programmation du contrat.

La maquette initiale du contrat de projets 2007-2013 prévoit une mobilisation du fonds européens de développement régional (FEDER) à hauteur de 128 millions d'euros, ce qui représente près de la moitié des engagements contractuels de l'Etat et de la collectivité territoriale de Corse.

Au 31 décembre 2011, le taux de programmation s'élevait à 53% pour les crédits de l'Etat et 50% pour les crédits de la collectivité territoriale de Corse.

Le contrat de projets comporte un volet territorial, financé par l'Etat et la collectivité à hauteur de 4 millions d'euros chacun, soit un total de 8 millions d'euros. Fin 2011, le taux de programmation du volet territorial était de 7% pour la part Etat et de 33% pour la part collectivité territoriale de Corse.

Un comité régional de programmation des aides (COREPA) présidé par l'Etat et la collectivité territoriale de Corse assure le suivi et la programmation du contrat de projets, des programmes opérationnels européens et du programme exceptionnel d'investissements. Ce dispositif vise à assurer la coordination entre les différentes programmations et la cohérence de leurs progressions. En outre, les projets du PEI sont également instruits dans le logiciel Presage.

Le contrat de projets dispose par ailleurs que ses travaux peuvent s'appuyer sur « *des évaluations thématiques ou transversales, si possible également coordonnées entre les différents programmes.* » La définition de leur champ et leur pilotage sont assurés par l'Etat et la collectivité territoriale de Corse.

*Source : Contrat de projets, Préfecture de Corse, Collectivité territoriale de Corse.*

## Déplacement à Bayonne (9 mai 2012)

Le contrat de projets entre l'Etat et la région Aquitaine a été signé le 5 mars 2007. L'Etat s'est engagé à hauteur de 647,7 millions d'euros et le conseil régional à hauteur de 670,8 millions d'euros, ce qui représente une maquette initiale de 1,318 milliards d'euros.

Le volet territorial du CPER précise que « *l'action menée par l'Etat et la Région au cours du CPER 2000-2006 a conduit à la constitution de 25 pays couvrant la quasi-totalité du territoire régional et à la signature de 25 contrats de pays et de 7 contrats d'agglomération. La qualité de ces démarches est certes inégale, mais beaucoup traduisent une authentique réflexion stratégique et ont défini des priorités pertinentes pour leurs contrats. Certains pays sont devenus des acteurs écoutés de l'aménagement de leur territoire.* » Il énumère ensuite les conventions susceptibles d'être conclues avec ces entités dans le cadre du volet territorial du CPER, avant d'annoncer la conclusion d'une convention spécifique au Pays basque pour des actions sortant du champ des CPER.

Prenant la suite de la convention spécifique Pays basque 2001-2006, le contrat territorial Pays basque couvre la période 2007-2013. Il a pour objectif de mettre en œuvre un nouveau projet de territoire à l'horizon 2020, adopté au terme d'un travail de consultation et d'animation réalisé par le conseil des élus et le conseil de développement du Pays basque.

Ce projet de territoire se structure autour de trois axes stratégiques : « Innover pour un territoire compétitif et responsable », « Construire un Pays Basque équilibré, harmonieux et solidaire » et « Conforter et transmettre le capital naturel, culturel et humain du Pays Basque ».

Il intègre les opérations du territoire inscrites dans le CPER ou susceptibles de bénéficier de financements du CPER, des fonds européens et de crédits de droit commun, ainsi que les opérations liées à des spécificités territoriales, ne relevant pas du CPER et pour lesquelles l'Etat a prévu un dispositif additionnel.

Au total, la maquette du contrat territorial atteint 212,8 millions d'euros. Les signataires se sont engagés à hauteur des montants suivants (*en millions d'euros*) :

Etat	33,5 dont 16,1 inscrits en CPER
Région	30,3 dont 14,5 inscrits en CPER
Départements	27,9

A mi-parcours, le contrat a été élargi à d'autres opérations, portant le montant global des interventions à 343,2 millions d'euros, soit une augmentation de 130,4 millions d'euros. L'ampleur de cette révision témoigne d'un engagement fort des parties dans ce processus de contractualisation. La participation des différents signataires s'élève aux montants suivants (*en millions d'euros*) :

Etat	52,8
Région	56,6
Départements	54,7

Le conseil des élus et le conseil de développement du Pays basque jouent un rôle majeur dans le pilotage du contrat, en développant notamment des actions de suivi et d'évaluation du projet Pays basque 2020, de concertation sur les questions à enjeu, de mise en cohérence des politiques territoriales...

L'apport qu'a constitué cette convention spécifique pour le territoire a été vivement souligné par les acteurs rencontrés, et notamment par notre collègue M. Jean-Jacques Lasserre, président du conseil des élus, Mme Virginie Brillant, vice-présidente du conseil de développement, ou encore par le sous-préfet de l'arrondissement, M. Laurent Nuñez.

Comme l'a notamment souligné le président du CESER de la région Aquitaine, le statut de pays a favorisé l'association des élus et de la société civile dans un territoire de projet. L'implication du sous-préfet de Bayonne en matière d'analyse des besoins spécifiques du territoire et de recherche de réponses adaptées a également été déterminante.

La suppression de la base législative des pays par l'article 51 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a néanmoins fragilisé le dispositif existant et soulevé de vives interrogations quant à l'évolution de l'organisation du territoire. Le souhait d'une structuration institutionnelle plus forte du Pays basque a par ailleurs été exprimé dans plusieurs instances. Dans ce cadre, plusieurs hypothèses d'évolution de la situation ont été examinées et soumises au débat, telles que le maintien d'un *statu quo*, la création d'un syndicat mixte, la constitution d'un groupement d'intérêt public ou la mise en place d'une collectivité territoriale à statut particulier.

Quel que soit le mode d'organisation et de gouvernance du Pays basque, la reconduction d'une contractualisation spécifique au territoire est souhaitée par nombre des acteurs concernés. Le conseil des élus et le conseil de développement ont d'ores et déjà entamé une réflexion sur son contenu.

*Source : CPER, contrat territorial Pays basque, conseil des élus et conseil de développement du Pays basque.*

## Déplacement à Strasbourg (15 et 16 mai 2012)

Le contrat de projets Etat-région 2007-2013 a été signé le 15 février 2007, entre :

- l'Etat,
- l'agence de l'eau Rhin-Meuse,
- l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie,
- la région Alsace,
- le département du Bas-Rhin,
- le département du Haut-Rhin,
- la ville de Strasbourg,
- la ville de Mulhouse,
- la ville de Colmar,
- la communauté urbaine de Strasbourg,
- la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud-Alsace,
- la communauté d'agglomération de Colmar.

Ils se sont engagés à hauteur de 870,3 millions d'euros, répartis de la façon suivante : (*en milliers d'euros*)

Etat	341,5
Région	257,7
Départements	118,2
Communes et intercommunalités	153,0

Au total<sup>1</sup>, le montant des opérations inscrites en CPER s'élève à 1,035 milliards d'euros. Deux avenants, l'un relatif aux opérations de construction universitaires, qui tient compte des incidences de l'opération « Plan Campus », l'autre issu de la révision à mi-parcours, ont porté ce montant global à 1,021 milliards d'euros. Ils ont été réalisés à budget constant pour l'Etat.

Ont notamment été financés par le CPER la modernisation de la Bibliothèque nationale universitaire de Strasbourg, l'adaptation de l'infrastructure ferroviaire structurante en vue de l'arrivée du TGV Est en Alsace, la réalisation de la première phase du tram-train de Mulhouse-Vallée de la Thur, la restructuration de l'Ecole nationale supérieure de chimie de Mulhouse, la réalisation du centre de recherche en biomédecine de Strasbourg, la restauration et mise aux normes des installations techniques du château du Haut-Koenigsbourg, la construction du musée Lalique...

---

<sup>1</sup> En incluant les financements hors CPER, provenant de collectivités non signataires, des fonds européens...

Au niveau des autorisations d'engagement, les taux d'avancement s'élèvent, sur les années 2007 à 2012 cumulées, à 73% pour l'Etat et à 64% pour les collectivités, dont 68% pour le conseil régional. Pour les crédits de paiement, ils s'élèvent respectivement à 53%, 48% et 53%.

Le pilotage des CPER s'appuie sur plusieurs instances :

- des réunions par grand projets, copilotés par l'Etat (directeurs régionaux concernés et SGARE) et la région (directeurs régionaux concernés) ;
- une réunion annuelle entre le SGARE et le directeur général des services du conseil régional, avec les copilotes des grands projets ;
- une réunion annuelle entre le SGARE et les directeurs généraux des services des collectivités signataires ;
- le comité de suivi réunissant les exécutifs présidé par le Préfet de région, réuni à la demande des collectivités ou du Préfet, en tant que de besoin.

Un plan d'évaluation a été adopté par les parties prenantes. Il fournit un cadre de référence régional partenarial fixant la liste des évaluations à conduire, les modalités de leur mise en œuvre et les moyens afférents. Le financement est assuré alternativement par l'Etat et la région. Ces évaluations visent notamment à mesurer l'impact du CPER en matière environnementale et de développement économique du territoire (innovation et revitalisation). L'une d'entre elles a permis de préciser la nature, la faisabilité et le coût d'un des projets inscrits en CPER (le centre de recherche en biomédecine de Strasbourg). Ses conclusions ont été prises en compte à l'occasion de la révision à mi-parcours.

Les différents acteurs rencontrés par votre rapporteur ont insisté sur la qualité des relations entre l'Etat, notamment le SGARE, et l'ensemble des collectivités concernées. Elle a des répercussions positives sur d'autres dossiers traités en partenariat. Depuis 1994, l'Etat, la région, les deux départements ainsi que les trois villes majeures et leurs intercommunalités sont signataires des CPER et participent donc à leur négociation, leur mise en œuvre et leur suivi.

Au CPER s'ajoute un autre contrat à caractère transversal, le contrat triennal, signé entre l'Etat, la ville de Strasbourg, la communauté urbaine de Strasbourg, le département du Bas-Rhin et la région Alsace. Existant depuis 1980, il est destiné à soutenir et développer le rôle de capitale européenne de Strasbourg. Ce statut implique en effet la mise en place d'un certain nombre d'infrastructures spécifiques. Ainsi, le dernier contrat triennal, conclu pour la période 2009-2011, visait à « améliorer l'accessibilité de la capitale parlementaire de l'Europe », « accroître la vocation de ville européenne dans le domaine de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche », et « renforcer le rayonnement culturel européen de Strasbourg ». Le montant total du contrat s'élève à 244,48 millions d'euros, dont 117,54 proviennent de l'Etat.

*Source : CPER, contrat triennal, Préfecture de la région Alsace.*

**Annexe 4 :**  
**Liste des personnes auditionnées**

**Association des Régions de France (ARF)**

M. René SOUCHON, Président de la commission aménagement du territoire, Président du conseil régional d'Auvergne, M. Pascal GRUSELLE, Délégué affaires européennes et aménagement du territoire

**Assemblée des Départements de France (ADF)**

M. Thierry CARCENAC, Député, Président du conseil général du Tarn

**Assemblée des Communautés de France (AdCF)**

M. Étienne BUTZBACH, Président de la communauté d'agglomération Belfortaine, M. Nicolas PORTIER, Délégué général

**Association de promotion et de fédération des Pays (APFP)**

M. Émile BLESSIG, Président, Mme Catherine SADON, Directrice, M. Gwénaël DORÉ, Directeur des études

**Assemblée des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER)**

M. Alain EVEN, Président

**Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)**

M. Emmanuel BERTHIER, Délégué interministériel, Mme Caroline LARMAGNAC, Conseillère dynamique des territoires

**Conseil général de l'environnement et du développement durable**

M. Philippe BELLEC, Inspecteur de l'administration du développement durable, M. Éric SESBOÜE, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, auteurs du rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) intitulé « Quel avenir pour les CPER après 2013 ? »

**Direction du Budget**

M. Laurent MACHUREAU, Sous-directeur, Mme Marion OECHSLI, Chef du bureau du logement, de la ville et des territoires

## Déplacement à Ajaccio

### **Collectivité territoriale de Corse**

M. Dominique BUCCHINI, Président de l'assemblée de Corse, M. Paul GIACOBBI, Président du conseil exécutif de Corse, M. Thierry GAMBA-MARTINI, Directeur général des services, M. François-Dominique de PERETTI, Directeur de cabinet

### **Conseils généraux**

M. Joseph CASTELLI, Président du conseil général de Haute-Corse, M. Jean LECCIA, Directeur de cabinet, Directeur général des services  
M. Jean-Jacques PANUNZI, Président du conseil général de Corse-du-Sud, M. Cyril CECCALDI, Directeur de cabinet

### **Ville d'Ajaccio et communauté d'agglomération du Pays Ajaccien**

M. Simon RENUCCI, Maire de la ville d'Ajaccio, Président de la communauté d'agglomération du Pays Ajaccien, M. Charles CERVETTI, Adjoint au maire, chargé des finances et du personnel, M. Antoine CASILI, Responsable des finances

### **Conseil économique, social et culturel de Corse**

M. Henri FRANCESCHI, Président du Conseil économique, social et culturel de Corse, Mme Céline AGOSTINI

### **Préfecture**

M. Patrick STRZODA, Préfet de Corse  
Secrétariat général aux affaires corses : M. François RAVIER, Secrétaire général, M. Jean-Pascal ANTONINI et Mme Carole QUILICHINI, Bureau financier

### **Rencontre avec les services de l'Etat et de la collectivité territoriale de Corse**

Direction régionale des finances publiques : M. Jean-Jacques DEPLETTE, Directeur régional, M. Jacques ANDREANI, Chargé de mission  
Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) : M. Jean-Pierre LILAS, Directeur, M. Fabien MENU, Directeur adjoint  
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) : M. Jean-Pierre JOUFFE, Chef du service logement, aménagement et développement durable  
Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) : M. Hervé BELMONT, Directeur

Rectorat : Mme Marcelle FRANCESCHI, Secrétaire générale adjointe, M. Alain LAHITTE-LOUSTAU, Division de l'enseignement supérieur et des contractualisations

Délégation régionale à la recherche et à la technologie : Mme Céline LEANDRI

Agence de développement économique de Corse : M. Michel ZONENBERG, Directeur

Office de l'Environnement de la Corse - Direction déléguée à l'Energie : M. Alexis MILANO, Directeur délégué à l'énergie

Direction du développement durable de la collectivité territoriale de Corse : Mme MASTROPASQUA Nadine, Directrice

Direction de l'enseignement supérieur de la collectivité territoriale de Corse : M. Serge NATALINI, Directeur

#### Déplacement à Bayonne

#### **Conseil régional d'Aquitaine**

M. Michel CHANUT, Délégué régional à la cohésion territoriale et à la prospective

#### **CESER d'Aquitaine**

M. Luc PABOEUF, Président

#### **Conseil des élus et conseil de développement du Pays basque**

M. Jean-Jacques LASSERRE, Sénateur des Pyrénées-Atlantiques, Président du conseil des élus du Pays Basque, Mme Virginie BRILLANT, Vice-présidente du conseil de développement, M. Battitta BOLOQUY, Directeur du conseil des élus et du conseil de développement, M. Philippe ARRETZ, Directeur adjoint du conseil de développement, M. Jean GOURDOU, Professeur de droit public à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA)

#### **Sous-préfecture**

M. Laurent NUÑEZ, Sous-préfet, M. Maurice VÉPIERRE, Secrétaire général

#### **Association d'élus et plateforme citoyenne**

Biltzar des maires du Pays Basque : Mme Christine BESSONART, Présidente, Maire de Saint-Pée-sur Nivelle, M. Sauveur BACHO, Vice-président, Maire d'Arbérats-Sillègue

Plateforme citoyenne Batera : Mme Juliette BERGOUIGNAN, Mme Martine BISAUTA, M. Nicolas BLAIN

## Déplacement à Strasbourg

### **Conseil régional et conseils généraux**

M. André REICHARDT, Premier Vice-président du conseil régional d'Alsace  
M. Cyrille BONVILLAIN, Directeur du développement économique territorial et international au conseil général du Bas-Rhin  
Mme Delphine JOANNES-COIGNARD, Service de la Délégation à l'action territorialisée, conseil général du Haut-Rhin

### **Ville et communauté urbaine de Strasbourg**

M. Roland RIES, Maire de Strasbourg, M. Gérard BELIARD, Chargé de mission à la direction générale des services

### **CESER d'Alsace**

M. Bernard STALTER, Président, M. Stéphane JAOUEN, Directeur

### **Préfecture**

M. Pierre-Etienne BISCH, Préfet de la région Alsace  
Secrétariat général aux affaires régionales et européennes (SGARE) :  
M. Jacques GARAU, Secrétaire général, M. Philippe ROESCH, Secrétaire général adjoint, Mme Marine DESLANDES, Mme Thaïs MARFAING, Service du suivi et des évaluations des politiques contractuelles

### **Rencontre avec les services de l'Etat**

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT (DRAAF) :  
M. Yves DEMOUY, Chef du service régional de l'économie agricole et forestière

DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES CULTURELLES (DRAC) : M. Alain HAUSS, Directeur régional, Mme Christelle CREFF-WALRAVENS, Directrice régionale adjointe

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL) : M. Guy DIETRICH, Directeur adjoint

RECTORAT : M. François BOHN, Secrétaire général adjoint, M. Gilles CARON, Ingénieur régional de l'équipement