

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le nouvel âge des contrats de plan État-région



LES ORIENTATIONS

Choix stratégiques. La nouvelle génération de contrats de plan État-région 2015-2020 renoue avec l'ambition stratégique de cet exercice de planification entre l'État et les collectivités. Six priorités se dégagent contre une dizaine auparavant. L'objectif numéro un étant, bien sûr, de contribuer à développer l'emploi.

L'ORGANISATION

Outil de coopération. En cette période électorale, l'exercice n'est pas simple. Les contrats de plan visent, cependant, à rassembler au niveau local autour des grands projets. Les départements et les grandes intercommunalités veulent être étroitement associés au volet territorial.

L'AVENIR

Manque de visibilité. Avec des budgets resserrés du côté de l'État comme des collectivités, difficile d'atteindre les objectifs affichés par les CPER. Par ailleurs, les réformes territoriales en cours obstruent la visibilité des collectivités locales sur leurs compétences, voire même sur leur existence.

Des priorités ajustées et des moyens resserrés

Redevenus des contrats de plan, les CPER 2015-2020 sont réorganisés autour de stratégies régionales visant la compétitivité par le biais de thématiques plus ciblées que par le passé.

L'exercice est complexe en période de disette budgétaire. L'Etat s'engage actuellement sur les contrats de plan Etat-région (CPER) en enchaînant les signatures de protocoles avec les conseils régionaux. Si l'enveloppe initiale de 12,5 milliards d'euros engagée par l'Etat pour 2015-2020 est comparable à la précédente (12,7 milliards d'euros pour 2007-2013), elle est consacrée désormais à six thématiques prioritaires contre une dizaine précédemment. Une façon de concentrer les investissements sur des projets jugés stratégiques: exit la culture, le sport ou le tourisme. Les enveloppes régionales financeront la mobilité multimodale (6,7 milliards d'euros), la transition écologique et énergétique (2,9 milliards), l'enseignement supérieur et la recherche (1,2 milliard), les

25 Md€

C'est le montant total mobilisé par les CPER. Aux crédits ministériels et régionaux s'ajoutent les engagements des agences publiques et des collectivités. Voies navigables de France et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) inscriront une partie de leurs actions dans les contrats.

territoires (994 millions), l'innovation (50 millions) et le numérique (32 millions). Des crédits spécifiques sont dédiés à l'outremer (341 millions) et 720 millions d'euros sont consacrés aux contrats interrégionaux (Pyrénées, Meuse, vallée de la Seine, etc.). L'emploi durable est retenu comme « priorité transversale ».

Une certaine souplesse

Le gouvernement a donné aux préfets des mandats de négociation, visant à ajuster les enveloppes locales. Sur le volet « mobilité », comme sur celui consacré à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, des ajustements ont été réalisés pour rediriger, par exemple, des crédits de la route vers le ferroviaire. Des discussions ont pu également être menées au sujet de la transition écologique.

Et c'est sur le volet territorial que la marge de manœuvre laissée au local a été la plus importante. D'ores et déjà, l'on sait que l'enveloppe globale de 12,5 milliards d'euros, comme sa répartition, a été réévaluée. Les crédits accordés à l'enseignement supérieur et la recherche ont bénéficié d'un ajustement vers le haut. Les projets cofinancés par Voies navigables de France ont été contractualisés, alors qu'ils étaient en marge des CPER initialement proposés. D'autres budgets n'ont pas encore été définis. C'est le cas de certains crédits attribués par le biais des organismes de recherche (Inra, Ifremer, etc.). Pour financer la réhabilitation de 200 quartiers identifiés par les autorités locales, 850 millions d'euros seront également distribués entre les régions. Même dans les quatre régions (Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Poitou-Charentes) où les contrats sont signés, les enveloppes de l'Etat bougeront encore d'ici l'été prochain.

Dans la plupart des autres régions, la période de réserve électorale empêche de signer des contrats qui sont pourtant finalisés. Enfin, restent des régions où les projets prêts doivent être soumis à une évaluation environnementale et une consultation publique avant leur finalisation. Une fois les CPER signés, leur mise en œuvre nécessitera que les partenaires de chaque volet s'engagent à travers une convention d'application.

Déceptions

L'élaboration de cette nouvelle génération de CPER n'a pas été une partie de plaisir. L'Association des régions de France (ARF) décrit des présidents globalement « déçus », tant par les moyens avancés par l'Etat que par les thématiques couvertes par ces contrats. L'exclusion de l'agriculture a, par exemple, posé souci dans certaines régions,



L'EXPERT

JEAN-MARIE BOCKEL, sénateur (UDI) du Haut-Rhin

« Les collectivités n'ont pas les moyens de prendre seules le relais sur les thématiques qui sont délaissées »

« Le contrat de plan est un outil précieux d'aménagement du territoire et de développement. Pour les universités les plus récentes, par exemple, les CPER ont constitué un remarquable levier qui a permis de rassembler les partenaires autour d'engagements qu'ils n'auraient pas pris hors de ce cadre. C'est un bon moyen pour l'Etat de favoriser les partenariats entre les collectivités, tant en ce qui concerne la mise en commun de leurs projets que de leurs budgets. Reste que les moyens de l'Etat ont fondu comme neige au soleil, en même

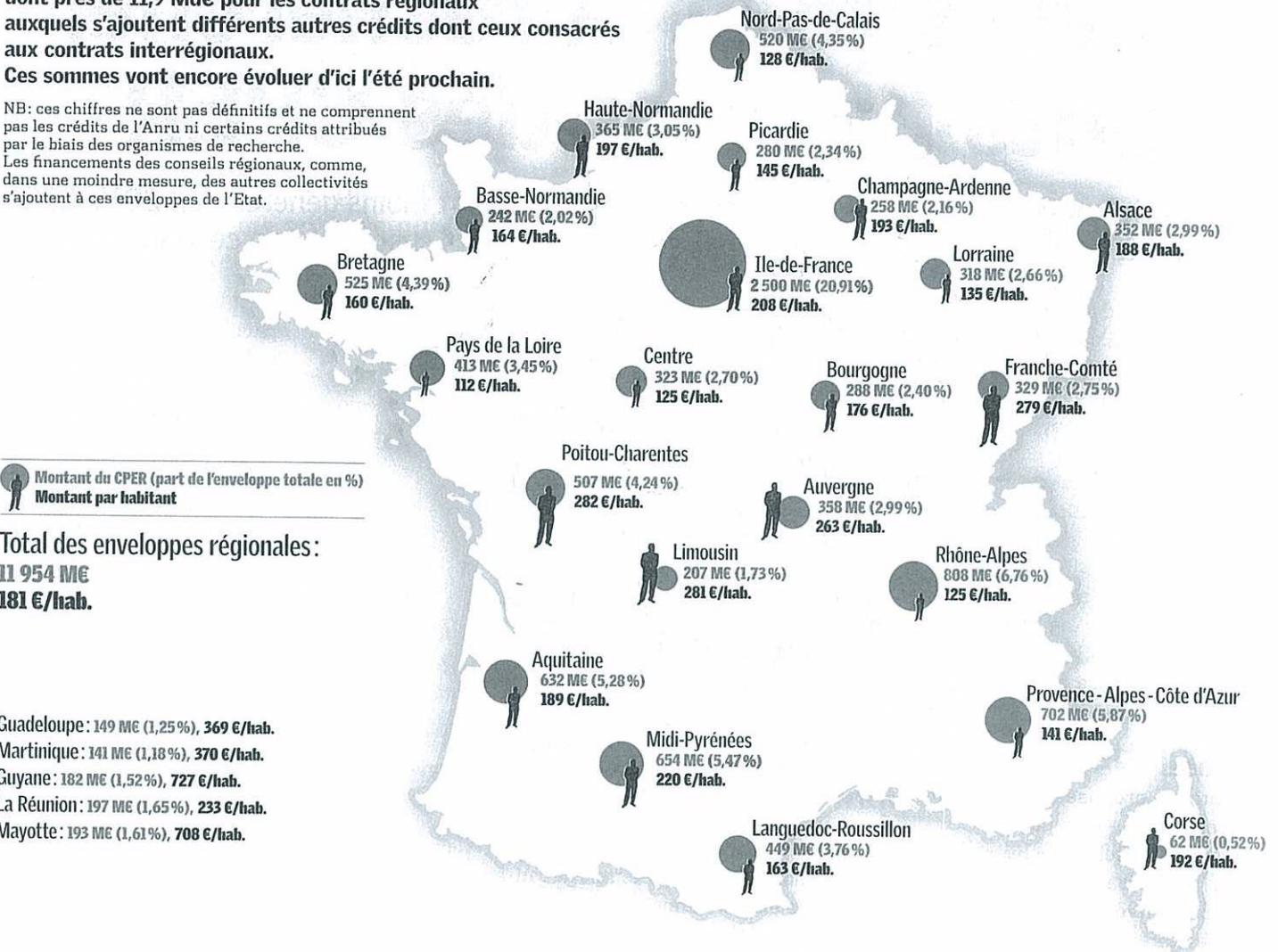
temps que les partenaires locaux tentent de se désengager pour se concentrer sur leurs compétences propres. En se resserrant autour d'une poignée de domaines d'intervention, le gouvernement évite le piège du saupoudrage inhérent à la contractualisation. Mais les collectivités territoriales n'ont pas les moyens de prendre seules le relais sur les thématiques délaissées. Cela aura des conséquences sur le développement économique ou sur la construction d'infrastructures qui ne pourront être financées. »

Les contrats de plan Etat-région 2015-2020

L'enveloppe des CPER 2015-2020 s'élèvera à plus de 12,5 Md€ dont près de 11,9 Md€ pour les contrats régionaux auxquels s'ajoutent différents autres crédits dont ceux consacrés aux contrats interrégionaux.

Ces sommes vont encore évoluer d'ici l'été prochain.

NB: ces chiffres ne sont pas définitifs et ne comprennent pas les crédits de l'Anru ni certains crédits attribués par le biais des organismes de recherche. Les financements des conseils régionaux, comme, dans une moindre mesure, des autres collectivités s'ajoutent à ces enveloppes de l'Etat.



Total des enveloppes régionales:
11 954 M€
181 €/hab.

comme en Champagne-Ardenne où le président (DVG) Jean-Paul Bachy déplorait, en décembre dernier, «le manque d'intérêt accordé à ce secteur, pourtant essentiel au développement économique de sa région». L'intégration de l'entretien des routes dans le volet «mobilité» fait également grincer des dents, comme les arbitrages conduisant à écarter des projets. «Il y a beaucoup de discussions sur les projets qui ne figurent pas dans le contrat, observe le directeur général des services du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Thierry Coquil. Mais la sélection retenue est toujours consensuelle.» «Si les crédits de l'Etat avaient été plus importants, les collectivités auraient eu du mal à financer leurs contreparties, tranche le député (PS) Christophe Castaner. Le CPER est un outil qui rétablit un certain équilibre territorial en permettant

aussi à des territoires fragiles d'accéder à un niveau d'équipement convenable», ajoute-t-il, notant qu'il est en outre utile pour «passer par-dessus les débats politiques».

Fusion des régions

Avec les élections départementales, puis les régionales en fin d'année, c'est bien de ce consensus dont les CPER auront besoin. Car tout porte à croire que la carte politique locale devrait considérablement évoluer dans les prochains mois. Mais pour Christophe Castaner, cela ne peut impliquer que des «modifications à la marge». Un point de vue globalement partagé par les élus comme par les techniciens, qui observent que bon nombre de projets inscrits dans les contrats avaient déjà été identifiés par de précédentes majorités politiques. Pour autant, les CPER ne sont pas gravés dans le marbre et

2 Md€

environ de crédits de l'Etat et des régions sont prévus dans le volet territorial des CPER. Une somme consacrée notamment au déploiement du très haut-débit, aux futurs contrats de ville et au renouvellement urbain.

peuvent évoluer. Leur révision, fin 2016, devrait permettre d'ajuster les contrats aux nouvelles priorités politiques, le cas échéant. Elle sera surtout l'occasion de prendre acte de la fusion des régions ainsi que des transferts de compétences qui pourraient avoir lieu d'ici là entre l'Etat et les autorités locales ou entre les collectivités. Des évolutions qui, sans faire bouger les lignes des projets, pourraient affecter les maîtrises d'ouvrages. De plus, les fonds européens dirigés vers des projets déjà identifiés sont mis en regard des autres financements publics. La région, devenue gestionnaire des fonds structurels et d'investissement, devra éviter les dégagements d'office: si elle ne suit pas le rythme d'engagement des travaux cofinancés par l'Europe, elle prend le risque de perdre une partie de l'enveloppe qui lui a été attribuée.

L'université et la recherche, parents pauvres des CPER

Outil essentiel au financement des universités, les CPER seront moins généreux en 2015-2020 par rapport à la période précédente. Des baisses de crédits qui suscitent une certaine colère.

En septembre dernier, sept universités du grand ouest interpellaient Manuel Valls au sujet des crédits prévus pour l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) dans le cadre des contrats de plan Etat-région 2015-2020. Dans un courrier, les présidents de ces établissements dénonçaient une «réduction sans précédent de l'engagement de l'Etat», de nature à «compromettre clairement l'ensemble de la prospective de mise à niveau du parc immobilier».

Incertitudes

Les montants proposés sur le volet «recherche» leur paraissent également «tellement bas» qu'ils ne permettraient pas «de maintenir le niveau d'équipement nécessaire à la production d'une recherche de niveau international». Et ils n'ont pas été les



Le gouvernement doit jongler entre des budgets réduits et la priorité qu'il entend donner à l'enseignement supérieur et la recherche.

seuls à se montrer déçus par les engagements annoncés. Les négociations engagées en fin d'année entre l'Etat et les régions pour rallonger les enveloppes ont servi notamment à abonder les projets

«ESR», mais elles n'ont pas permis de rattraper les budgets. Pour autant, personne n'ose vraiment se prononcer, alors que seules huit régions ont signé leur protocole. La Conférence des présidents d'université (CPU) n'y voit pas vraiment clair. «Nous ne disposons pas encore d'un chiffre global qui nous permettrait de tirer des conclusions sur cette nouvelle génération de CPER, pose prudemment le vice-président de la CPU, Khaled Bouabdallah. En comparant les enveloppes initiales de 2007 à celles de 2015, on constate des baisses de crédits significatives de la part de l'Etat.»

Rallonge budgétaire

Des baisses que certains conseils régionaux tentent de compenser. Ainsi en Haute-Normandie, où l'Etat assurait 54% du budget «ESR» sur 2007-2013, sa part se réduit au quart de l'enveloppe de 50 millions d'euros accordée, contre 60 millions auparavant.

C'est la région qui s'engage sur le plus gros du budget. Des mesures qui se traduisent sur le terrain. Le président de l'université de Rouen, Cafer Özkul, doit faire une croix sur l'une des priorités de son mandat, la construction d'une nouvelle bibliothèque universitaire, pour remplacer des bâtiments vétustes et peu attractifs.

En Aquitaine, où neuf parlementaires s'étaient plaints auprès du Premier ministre, début février, du sort réservé à l'université de Pau et des pays de l'Adour (UPPA), le président (PS) du conseil régional, Alain Rousset, a obtenu une rallonge de l'Etat de 13 millions d'euros pour l'ESR, «prioritairement pour l'UPPA». Le gouvernement doit parvenir à jongler entre des budgets réduits et la priorité qu'il entend donner à l'enseignement supérieur et la recherche. Mais l'enjeu est aussi celui de l'aménagement du territoire. Déjà en 2008, dans un rapport consacré à ce sujet, le Conseil économique, social et environnemental pointait le paradoxe qui réside dans la volonté de concilier la proximité de l'offre de formation et l'exigence de l'excellence de l'ESR.

Six associations regroupant des villes et des intercommunalités (*) se sont d'ailleurs réunies autour de ce sujet dans un communiqué commun publié en janvier, afin de proposer des solutions visant «à renforcer les politiques locales d'appui à l'enseignement supérieur et à la recherche». Des assises «enseignement supérieur et territoires» seront, en outre organisées le 8 avril prochain.

(*) AMGVF, ADCF, Acuf, Avuf, Fnau et Villes de France, lire p. 24.

LA RÉACTION

KHALED BOUABDALLAH, vice-président de la Conférence des présidents d'université

«Une part importante de nos investissements est en jeu»

«Le CPER représente une part importante des budgets d'investissement des universités françaises. Pour l'immobilier, le cadre de vie des étudiants ou les bâtiments universitaires, c'est même le levier principal. A Saint-Etienne, l'établissement que je préside, le CPER couvre 100% de ce poste. Pour d'autres sites, ces crédits se cumulent avec d'autres stratégies, à l'image du plan Campus, qui ne finance qu'une douzaine d'universités. Outre le fait que les protocoles qui ne sont pas signés peuvent encore évoluer, la possibilité d'abonder les budgets par d'autres biais rend la situation un peu floue. De plus, les crédits d'Etat sont importants parce qu'ils conditionnent l'engagement des autres collectivités qui viennent boucler les tours de table.»

Une possibilité de coopération accrue entre collectivités ?

Les contrats de plan Etat-région pourraient contribuer à fédérer les acteurs publics, au-delà des contingences politiques.

Que l'on parle de contrat de projets, comme entre 2007 et 2013, ou de contrats de plan comme on les nomme à nouveau aujourd'hui, les CPER font l'objet de discussions au-delà du cadre Etat-régions. Si les parlementaires ne sont pas associés à la préparation de ces contrats hérités des premières lois de décentralisation en 1982, les élus locaux ont voix au chapitre.

Projets issus des territoires

« Nous avons mis en place une plateforme collaborative qui nous a permis de faire remonter plus de 500 fiches-projets, déposées pour la plupart par les collectivités, mais aussi par des universités ou des associations », explique Bernard Morel, vice-président (PS) du conseil régional de Paca, chargé de l'emploi, du développement économique, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation. En Paca, comme dans les autres régions, le CPER opère dans deux sens : outil de déclinaison de la stratégie de développement de l'Etat, il s'appuie sur les projets remontés des territoires pour proposer une vision de développement à moyen terme. « Il confère un cadre de mise en œuvre des différents schémas stratégiques élaborés au niveau régional, confirme le directeur général des services du conseil régional, Thierry Coquil. Cela implique que les travaux qui conduisent à son élaboration ne se limitent pas au cadre des réunions "CPER". Il faut aussi prendre en compte les études engagées sur les projets, des années auparavant,

et les réunions thématiques assurant l'élaboration des schémas sur lesquels ils s'appuient. »

Un point de vue que ne partagent pas les élus d'opposition, ni les présidents des conseils généraux des Bouches-du-Rhône, Jean-Noël Guérini (DVG), et des Alpes-Maritimes, Eric Ciotti (UMP), qui dénoncent « l'absence de concertation et d'information sur l'avancée des dossiers » comme « l'iniquité territoriale » du CPER 2015-2020. Pour le sénateur Jean-Marie Bockel (lire p. 20), le CPER est un outil « remarquable », notamment parce qu'il « favorise ces partenariats entre des collectivités qui avaient parfois du mal à s'entendre ». Président de Mulhouse Alsace agglomération, il a participé à la construction du CPER alsacien : « Avec la baisse des crédits de l'Etat et le désengagement des départements qui consacrent leurs dépenses au secteur social, l'exercice n'a plus rien à voir ! Mais même dans ce contexte, dotés de moyens moindres, les CPER portent une démarche, donnent des perspectives et rassemblent des partenaires autour d'engagements qu'ils n'auraient pas su prendre en dehors de ce cadre. »

Approche suprarégionale

L'exercice de programmation prend également du sens à une échelle plus vaste. Avec les douze contrats de plan interrégionaux entre l'Etat et les régions (CPIER), les collectivités se retrouvent hors de leur cadre habituel de négociation pour travailler sur des problématiques partagées. « Les arguments géographiques servent les



THIERRY COQUIL, DGS du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur

« Ce cadre nous permet d'atteindre la taille critique »

« Le contrat de plan permet, certes, de définir qui paie quoi, mais il est surtout un instrument de discussion autour des projets. Son importance, de ce point de vue, est sous-estimée. Ce cadre permet pourtant aux régions, départements, intercommunalités et communes de coordonner leurs projets pour atteindre une taille critique. Le CPER trace ensuite un morceau d'avenir, en s'inscrivant dans le moyen terme. En Espagne, où ce type de contractualisation n'existe pas, les élus passent leur temps à remettre en cause les décisions qui ont été prises précédemment. En France, nous parvenons, au contraire, à une forme de consensus. »

logiques institutionnelles de coopération, pose Thomas Perrin, maître de conférences en géographie à l'université Lille 1. Lorsque l'on souhaite aménager les berges d'un fleuve, gérer les questions d'irrigation ou protéger une forêt de montagne, il n'est pas pertinent de s'arrêter aux frontières administratives d'une collectivité. » Ainsi, les neuf régions traversées par la Loire travaillent ensemble sur un même CPIER. Une vision renforcée par l'Europe, de plus en plus

intéressée par ces très grandes régions constituées autour d'une spécificité géographique. Des crédits du Fonds européen de développement régional (Feder) sont ainsi accordés à ces « macro-régions » à la française. Ils sont consacrés à la gestion des problématiques liées à l'environnement, mais contribuent également à des questions de développement plus larges, comme l'accueil de nouvelles populations ou le développement touristique.

« On a épuisé les charmes de ce type de contractualisation »

Pour Daniel Béhar, professeur à l'institut d'urbanisme de Paris et consultant de la coopérative Acadie, les CPER ne disposent pas de moyens suffisants pour insuffler une véritable stratégie de développement.

Dans un contexte financier toujours difficile la nouvelle vague de contrats de plan Etat-région 2015-2020 atteindra-t-elle ses objectifs, en particulier sur la relance de l'emploi?

Cette nouvelle génération marque une fin de cycle. Il paraît évident que l'on a épuisé les charmes de ce type de contractualisation qui avait d'ailleurs changé d'intitulé dans sa version précédente. Avec les contrats de projets 2007-2013, on sortait du plan pour se concentrer sur un cadre de programmation. Cette modification me paraissait justifiée. Elle l'est toujours, notamment parce que l'Etat n'a plus les moyens financiers de mettre en œuvre de grandes stratégies. Avec les précédents contrats, les régions ont arrosé leurs territoires, sans permettre à l'Etat d'atteindre les résultats qu'il attendait de cet exercice formel. De plus, ces nouveaux contrats ne contribuent pas à faire évoluer les rapports avec les régions. Et dans ce contexte, il est difficile d'en attendre plus que des précédents.

D'importantes réformes territoriales sont actuellement mises en œuvre par le gouvernement. Est-ce qu'elles peuvent faire évoluer la donne?

La modification de la carte régionale peut être un atout pour redonner du sens à cette contractualisation. Les grandes régions constituées seront moins proches du terrain, et de fait, plus étatisées. Jusqu'ici, la négociation des conseils régionaux consistait essentiellement à représenter les intérêts de collectivités infra-



Daniel Béhar,
spécialiste de l'aménagement
du territoire

régionales, dans un cadre fixé par l'Etat. Avec les grandes régions, le rapport pourrait s'inverser pour aller du local vers le national. Comment

chaque région peut faire valoir ses atouts pour participer au développement national? C'est cette question qui se pose en Allemagne, par exemple, pour les Länder, qui ont pour mandat de contribuer à la croissance du pays. Trop proches des pouvoirs locaux, les régions françaises ont utilisé

leurs contrats de plan Etat-région à financer des roades et des antennes universitaires. Si la question qui se pose est celle de la performance de la France en Europe et dans le monde, alors il faut modifier le schéma.

Vous suggérez que les nouvelles régions dessinées l'an dernier pourront mieux jouer le rôle de moteur du développement économique en faisant valoir leurs atouts?

Avec la fusion, les conseils régionaux vont sortir du millefeuille territorial. Ils ne seront plus des porte-parole mais des interlocuteurs entre l'Etat et les territoires. Sans aller jusqu'à la spécialisation, on peut imaginer qu'une forme de « spécification » des régions se mettrait en place. Par exemple, le Nord-Est français est de toute évidence la grande région transfrontalière européenne. On peut dire de l'Ile-de-France qu'elle est la métropole nationale. Chaque région trouverait ainsi sa place et pourrait contribuer plus efficacement au développement économique français. La concurrence entre les régions s'en trouverait en outre limitée.

Pour aller plus loin

SUR LE WEB

Le diagnostic de la Cour des comptes

A la demande du Sénat, la Cour des comptes a publié en octobre dernier une enquête sur les CPER 2007-2013. Elle pointe des dysfonctionnements et émet des propositions pour rendre l'exercice plus efficace. Ces remarques n'ayant pu être prises en compte pour la génération 2015-2020, elles pourront peut-être servir de base aux travaux de la prochaine.

www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-036-notice.html

L'avancement des contrats

Le site du Commissariat à l'égalité des territoires permet de suivre l'évolution de la signature des CPER dans les régions. Une carte de France interactive renvoie vers les détails de chaque contrat, dès les protocoles d'accord signés avec les préfets.

www.cget.gouv.fr > nos dossiers > contrats de plan Etat-région

RENDEZ-VOUS

Le 8 avril, à Paris

Université et territoires

Six associations regroupant des villes et des intercommunalités en concertation avec la Conférence des présidents d'université organisent des assises sur le thème « enseignement supérieur et territoires ».

www.colloques-avril.com

la Gazette.fr

POUR COMPLÉTER VOTRE INFORMATION...

- Un contrat de plan spécifique à la métropole de Lyon
www.lagazette.fr/331105
- Valls signe les contrats Etat-région normands sous le signe de la réunification
www.lagazette.fr/326250
- Ile-de-France: un contrat à 7,3 milliards
www.lagazette.fr/322265