

En somme

# Contrats de plan État-Région : histoire et perspectives

---

Un partenariat  
au service des territoires



# Contrats de plan État-Région : histoire et perspectives

---

**Directeur de la publication :**

Jean-Michel Thornary

**Responsable de collection:**

Hugo Bévort

**Coordination :**

Caroline Larmagnac

**Rédaction :**

Marie Aboulker, avec la contribution d'Aurore Colnel et de Julia Jordan (CGET)

**Suivi d'édition :** Nesma Kharbache et Muriel Thoin

**Maquette :** Citizen Press

**Contact presse et communication :**

Corinne Gonthier – corinne.gonthier@cget.gouv.fr – tél. : 01 85 58 60 49

**Illustrations :** © Koivo

**Dépôt légal :** juillet 2017

**Impression :** Direction de l'information légale et administrative – Paris 2017

**ISBN :** 978-2-11-145417-0

**ISSN :** 2493-2566

*En application du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

*En somme* est une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui rend compte des initiatives, des études, des expérimentations et bonnes pratiques conduites ou soutenues par le CGET. Elle peut être consultée en ligne sur [www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr).

# Sommaire



<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1 - Les CPER, un cadre privilégié de dialogue, né avec la décentralisation</b>	<b>9</b>
1. Du Plan national aux contrats de plan	10
2. Un temps de discussions et des engagements réciproques	15
3. Un outil de coordination et de territorialisation des politiques publiques	23
<b>2 - 1984-2014 : cinq générations de CPER</b>	<b>29</b>
1. Les contrats de plan de 1984 à 2014	30
2. La relance de la contractualisation post-2014	47
<b>3 - L'élaboration des contrats de plan en quelques étapes</b>	<b>53</b>
1. Des contrats plus stratégiques, au volet territorial renforcé	54
2. Des négociations régionales à la révision des contrats en 2016	60
3. Les modalités de mise en œuvre et les priorités de l'évaluation	67
<b>4 - Les politiques publiques mobilisées au service de l'aménagement du territoire</b>	<b>73</b>
1. 30 milliards d'euros d'investissement au service des territoires	74
2. Mobilités, enseignement supérieur et recherche, transition écologique, numérique, emploi : les priorités du CPER	77
3. Les volets territoriaux : un outil pour lutter contre les fractures territoriales	88
4. Favoriser le rattrapage et le développement des territoires ultramarins	98
5. Des contrats interrégionaux pour l'aménagement des bassins fluviaux et des massifs de montagne	101
<b>5 - Conclusion</b>	<b>107</b>
<b>6 - Bibliographie</b>	<b>111</b>



# Introduction



Mobilisant plus de 31 milliards d'euros en métropole et dans les outre-mer, les contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 contribuent au renforcement du partenariat entre l'État et les régions ainsi qu'à la mise en œuvre de priorités partagées en faveur du développement des territoires.

À l'heure où la réforme territoriale a consacré le renforcement des régions, notamment en matière d'aménagement du territoire, où les compétences des différents niveaux de collectivités se spécialisent et où évoluent les modes d'intervention de l'État dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, la relance, en 2014, d'une nouvelle génération de contrats de plan confirme la vocation de cet outil né avec la décentralisation.

Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, ils définissent les actions que l'État et chacune des régions, voire d'autres collectivités, s'engagent à mener et à financer conjointement – sur une période de six à sept années – pour favoriser l'aménagement et le développement des territoires.

Les contrats de plan, peu formalisés par la loi du 29 juillet 1982, se sont imposés et enrichis au fil de cinq générations successives. Dégagés depuis la fin des années 1980 de la référence au Plan national, ils sont progressivement devenus un support essentiel des politiques de l'État en direction des territoires. À chaque génération, ils ont pris plus de poids financier et rallié un nombre croissant de partenaires.

Les négociations des contrats de plan État-Région sont, elles-mêmes, devenues un moment clé de la vie régionale, durant lequel sont longuement discutés puis fixés les différents choix sur le devenir du territoire et les orientations de l'action publique. L'élaboration de ces contrats permet de réunir autour d'une même table l'État et les collectivités locales tout en suscitant, au sein de l'État, le dialogue entre administrations centrales et services déconcentrés.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui a notamment repris en 2014 les missions de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), joue un rôle stratégique dans la négociation, le pilotage et la mise en œuvre des CPER. C'est l'expression de sa vocation interministérielle, en tant que service du Premier ministre.

Perçus positivement par la plupart des acteurs de terrain sans être totalement connus, les contrats de plan État-Région demandent à être explicités dans leurs objectifs, leurs réussites, leurs limites, et leurs évolutions.





# 1

## Les CPER, un cadre privilegié de dialogue, né avec la décentralisation

- 10 Du Plan national aux contrats de plan
- 15 Un temps de discussions et des engagements réciproques
- 23 Un outil de coordination et de territorialisation des politiques publiques

# Du Plan national aux contrats de plan

---

## Les évolutions du « plan de la Nation » et l'affirmation des régions

Conçue par le Conseil national de la Résistance pendant la Seconde Guerre mondiale, la planification nationale de l'activité économique et des grands travaux d'infrastructures est apparue, en 1947, afin de faciliter la reconstruction après les destructions de la guerre.

Au cours des plans successifs, le « plan de la Nation » évolue dans le sens d'une plus grande prise en compte de sa dimension régionale. Le 31 décembre 1958, un décret crée des plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Une place plus grande est progressivement accordée à la différenciation régionale du contenu du plan et au développement de la concertation avec les autorités locales.

En 1964, les découpages administratifs des différents ministères avaient été réorganisés autour des périmètres de régions. Après l'échec du référendum de 1969 proposant que les régions deviennent des collectivités élues, les régions avaient acquis le statut d'établissements publics régionaux (EPR) par la loi du 5 juillet 1972. Elles étaient depuis représentées par deux assemblées non élues : le conseil régional et le conseil économique et social régional (CESR), mais l'exécutif restait détenu par le préfet de région.

Parallèlement, les mutations rapides de l'économie échappent aux prévisions des plans nationaux quinquennaux qui, après avoir constitué une « ardente obligation » dans l'après-guerre, deviennent tout au plus indicatifs. Au tournant des années 1980, il leur est reproché leur rigidité, leur caractère centralisé, ainsi qu'une vision purement « équipementière » de l'aménagement du territoire. C'est alors qu'une nouvelle forme de planification à l'échelon régional s'organise à la faveur de la décentralisation.

C'est avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982, relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions, que la région obtient un statut comparable à celui des départements et des communes. La décentralisation, nouvelle ère dans la répartition des compétences et des moyens entre l'État et les collectivités locales, se traduit alors par le transfert de l'exécutif régional aux présidents des conseils régionaux. Leur élection au suffrage universel est effective en 1986 (sauf pour la Corse, dont le statut particulier est mis en œuvre dès 1982).

Dans le même temps, la construction européenne, par la mise en place d'une politique en faveur de la cohésion économique et sociale des territoires et la création du Fonds européen de développement régional (Feder) en 1975, contribue également à **renforcer le niveau régional qui s'impose comme un échelon de référence pour élaborer les politiques françaises ou européennes de développement spatial.**

Les régions ont ainsi la particularité de détenir non seulement des compétences propres (formation professionnelle, lycées...),

à l'instar des départements et des communes, mais aussi des compétences d'ordre général qu'elles partagent avec l'État : l'aménagement du territoire et les stratégies de développement économique et social. L'aménagement du territoire ne se résume donc plus à la seule action de l'État, et les régions deviennent progressivement un partenaire avec qui celui-ci doit compter.

## Le rapport Guigou-Maquart sur la planification décentralisée (octobre 1981)

---

Préparé à l'automne 1981 pour le ministre d'État chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire, Michel Rocard, par Jean-Louis Guigou, alors chargé de mission auprès du ministre, et Daniel Maquart, chargé de mission à la Datar, ce rapport cherche à poser les bases d'un nouveau modèle de développement que l'État seul n'est plus en mesure de garantir.

Appelant de ses vœux une refonte des outils de l'aménagement du territoire, le rapport propose **une réforme de la planification appuyée sur un nécessaire transfert de compétences de l'État aux collectivités locales.**

Soulignant l'importance des projets locaux et des territoires infrarégionaux, les auteurs mettent également l'accent sur le rôle des régions dans l'articulation entre les priorités nationales et les enjeux des territoires qui les composent.

Ils proposent ainsi de réformer la planification, en associant les régions à la préparation du plan national. Ils préconisent aussi que l'exécution du plan national ainsi que son articulation avec les plans régionaux soient assurées par des contrats révisables à mi-parcours, appelés contrats de plan.

## La naissance des contrats État-Région

Avec la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les régions sont pourvues d'une forme autonome de planification à l'échelon régional : les plans des régions, qui « *déterminent les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation* ».

Le Gouvernement se contente de contrôler la « *compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la nation* », la mise en relation des deux niveaux de planification étant assurée par un contrat dédié, le contrat de plan.

### RÉFORME DE LA PLANIFICATION

#### Extraits de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982

L'article 11 prévoit que « *l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées, et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions.*

*Le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan (...).*

*Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'État dans la région est chargé de préparer, pour le compte du Gouvernement, le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'État et les régions (...).* »

Conçus comme un instrument d'articulation du plan national et des plans des régions, les contrats de plan État-Région permettent de mettre en cohérence les orientations des différents plans sur des actions cofinancées, pouvant relever aussi bien du champ de compétence de l'État que de celui de la région.

### **RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS**

#### **Extraits de la circulaire du Premier ministre du 24 avril 1983**

*« (...) Le Gouvernement souhaite que soient instaurées de nouvelles relations entre l'État et les régions ou les collectivités locales, fondées sur des rapports équilibrés entre partenaires responsables. La décentralisation a créé les conditions nécessaires à ce nouveau dialogue qui va s'organiser dans le cadre de la planification décentralisée (...). Les actions conjointes pouvant être proposées dans les projets de contrat de plan pourront être de nature différente et comporter :*

- des participations de la région** à la réalisation des programmes prioritaires d'exécution du plan;
- des interventions conjointes**, compatibles avec les objectifs du plan de la nation qui favorisent la convergence des efforts de chaque partie, dans le domaine de compétence propre à chacune d'elles et dans la limite de leurs capacités budgétaires respectives;
- des participations de l'État** à la mise en œuvre des priorités régionales lorsque celles-ci revêtent une telle ampleur et une telle importance que l'absence d'action conjointe compromettrait la réalisation des objectifs mêmes du plan de la nation et de celui de la région.

*(...) Je vous demande de veiller attentivement à l'application de ces orientations. Leur respect me paraît être, en effet, essentiel à la qualité du nouveau dialogue entre l'État et les régions ou les collectivités locales. (...) »*

Initialement, le plan régional devait indiquer l'objet et la portée du CPER. Dans les faits, c'est le contrat de plan qui va influencer le plan de la région, la marge de manœuvre des régions étant conditionnée aux financements associés à la réalisation de ce contrat. Les plans régionaux sont largement occultés au milieu des années 1990. La signature, en 1989, de la deuxième génération de CPER avant le vote des lois relatives au plan de la nation, puis de la troisième, en 1993, en l'absence de plan national, démontre que les contrats ne sont plus de simples instruments d'application de ce plan, mais bien une forme autonome de planification privilégiant la souplesse et la concertation.

## Un temps de discussions et des engagements réciproques

---

### Définition de l'outil contractuel

Les contrats de plan État-Région constituent une déclinaison d'un instrument particulier, les contrats d'action publique. Expérimentés dans les années 1970 (contrats avec les villes moyennes, dispositifs Habitat et Vie sociale), les contrats entre l'État et les collectivités locales se sont généralisés avec la décentralisation.

Celle-ci, en effet, a été à l'origine d'une multiplication des acteurs susceptibles d'intervenir dans l'action publique, alors que l'État cessait d'être l'acteur unique des politiques en direction des territoires et que la coopération entre les différents niveaux de pouvoir public devenait essentielle.

## DÉFINITION

### Les contrats d'action publique

Ces contrats peuvent être définis ainsi : « *Un ensemble de procédures d'accord formalisé portant sur des objectifs à moyen terme et qui impliquent pour leur réalisation des contributions conjointes.* »

#### LES TROIS CARACTÉRISTIQUES DES PROCÉDURES CONTRACTUELLES

- **Un temps de discussion** explicite sur les objectifs recherchés et sur les moyens correspondants.
- **Des engagements réciproques** sur un calendrier d'action et de réalisation à moyen terme.
- **Des clés de contributions financières** conjointes à la réalisation des objectifs.

(Jean-Pierre Gaudin, « Contrats », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Presse de Sciences Po, 2014)

Les contrats de plan État-Région répondent à cette définition : **par une négociation entre l'État et les régions sur les objectifs recherchés et les moyens financiers mobilisés, ils permettent de formaliser les engagements des signataires pour une période comprise entre cinq et sept ans, afin de contribuer au développement des territoires.**

## La méthode d'élaboration des contrats de plan

Sur le plan de la procédure, le décret du 1<sup>er</sup> janvier 1983 définissait les conditions d'élaboration et d'approbation des contrats de plan État-Région. Partiellement abrogé en 2000, il est modifié par le décret du 3 août 2016 relatif au Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SradDET).

### SRADDET

#### Extraits du décret du 3 août 2016

I. Le décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 susvisé est ainsi modifié :

1° Les articles 1 à 6 sont ainsi rétablis :

*« Art. 1. Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'État et la région sont élaborés par le président du conseil régional au nom de la région et par le préfet de région au nom de l'État. »*

*« Art. 2. Le projet de contrat de plan est établi sur la base des orientations et des engagements respectifs, d'une part, de l'État et, d'autre part, de la région. À ce titre, les contrats de plan se fondent sur les objectifs inscrits dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ainsi que, le cas échéant, sur la base des orientations retenues par le schéma interrégional de littoral ou par le schéma interrégional de massif. »*

*« Le cadre des discussions est précisé dans un mandat de négociation adressé au préfet de région par le Premier ministre. »*

*Le projet de contrat de plan préparé par le préfet de région est soumis à validation interministérielle selon des modalités définies par le Premier ministre. »*

*« Art. 3. Le contrat de plan entre l'État et la région est signé par le président du conseil régional au nom de la région et par le préfet de région au nom de l'État. »*

*(...)*

*« Art. 6. Le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'État et la région peuvent être révisés en cours d'exécution, selon la même procédure que celle qui a présidé à leur élaboration. »*

L'élaboration et la signature des CPER reviennent ainsi au président du conseil régional et au préfet de région. Des avant-projets (diagnostics, stratégies) sont élaborés par les préfets de région sur la base d'orientations définies au niveau national. Ces avant-projets sont examinés en formation interministérielle par le Gouvernement qui élabore alors des mandats de négociation pour les préfets. Dans une ultime étape, les projets issus des négociations en région sont approuvés par consultation interministérielle, afin d'assurer leur compatibilité avec les priorités nationales.

## Le CGET, coordinateur des CPER

La coordination du dispositif est désormais assurée par le CGET. Celui-ci est responsable de la coordination du travail interministériel, tant de l'élaboration que de la mise en œuvre des CPER. Le CGET a ainsi coordonné la définition du cadrage national, l'analyse des stratégies régionales, la préparation des mandats de négociation, ainsi que la mobilisation des moyens financiers et la validation des projets négociés en régions. Il est chargé de la préparation des arbitrages interministériels à toutes les phases de préparation des contrats. Il joue également un rôle essentiel dans l'accompagnement des services déconcentrés de l'État dans la phase de négociation avec les régions et d'élaboration des contrats.

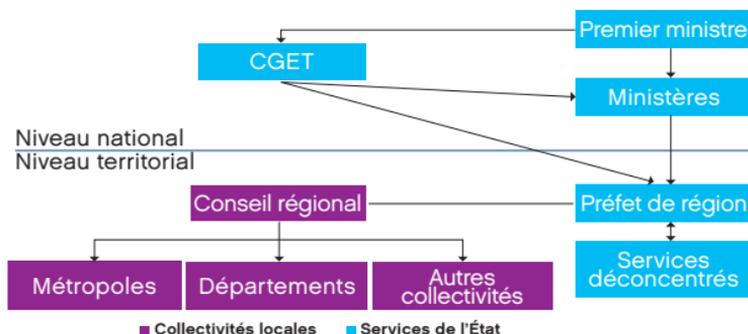
Le CGET est, enfin, responsable de l'évaluation des CPER, qui avait été confiée à la Datar à partir de 2006 après avoir été placée sous la responsabilité du Commissariat général au plan.

Lors des différents comités interministériels – dont le CGET organise la préparation et que préside le Premier ministre – sont prises les grandes décisions concernant l'aménagement du territoire. Ces réunions constituent donc de véritables jalons de l'histoire des CPER.

Elles sont dénommées à leur création, en 1960, Comité interministériel d'aménagement du territoire (Ciat), puis Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), ou encore Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (Ciact), entre 2005 et 2009.

En 2015, c'est à l'occasion d'un Comité interministériel aux ruralités que l'engagement du Gouvernement dans le cadre des contrats de plan État-Région a été rappelé.

**Figure 1 - Les principaux acteurs de la préparation des CPER**



Si le pilotage reste assuré par l'État central, la méthode de l'élaboration des CPER s'appuie sur un renforcement de l'échelon régional tant au niveau de l'État déconcentré que des collectivités locales. **Si le rôle de l'État, à la fois initiateur et signataire des CPER, confirme le caractère asymétrique du dispositif, les contrats de plan ont joué un rôle essentiel dans le renforcement des conseils régionaux**, interlocuteurs privilégiés de l'État pour les négociations. En effet, ces contrats réaffirment leur rôle stratégique et de coordination dans le dialogue avec les autres collectivités locales. Les CPER ont également permis aux régions d'investir de nouvelles compétences, qu'elles ont pu expérimenter avant que leur transfert ne soit effectif.

## La dimension juridique des contrats de plan

Les CPER suivent le régime des contrats administratifs. Le statut de contrat est reconnu aux CPER en 1988 par le Conseil d'État

(arrêt du 8 janvier 1988, dit « ministre chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire contre communauté urbaine de Strasbourg et autres »). Dans la mesure où il s'agit bien d'un contrat conclu entre deux personnes publiques (tribunal des conflits, arrêt du 21 mars 1983, dit « Union des assurances de Paris »), la nature du contrat administratif est confirmée.

Jusqu'à une période récente, le Conseil d'État a adopté une conception restrictive des effets du contrat en rejetant toutes les requêtes de tiers pour non-respect des contrats de plan. Il a estimé qu'un contrat de plan « n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit » (arrêt du 25 octobre 1996, dit « Association Estuaire Écologie »). Il s'agit plus d'un protocole d'accord que d'un engagement juridique. **Cette jurisprudence permet de considérer que les clauses des contrats de plan État-Région correspondent davantage à des objectifs ou à des programmes prévisionnels qu'à des obligations juridiques.**

Pour autant, la méconnaissance des orientations d'un CPER peut engager la responsabilité d'une partie vis-à-vis de son cocontractant. Ainsi, « la responsabilité de l'État peut être recherchée au titre de la rupture unilatérale des obligations nées de ces contrats particuliers, du fait de sa décision de ne plus cofinancer le projet » (Conseil d'État, arrêt 7 mars 2008, dit « ministre de l'Écologie et du Développement durable contre Établissement public pour l'aménagement de la Loire et de ses affluents »). Cette jurisprudence réserve la possibilité d'une indemnisation pour non-respect d'un contrat au cas où le préjudice est clairement établi pour une collectivité locale, tout en décourageant d'éventuels recours pour excès de pouvoir, afin d'éviter la multiplication des contentieux.

## La mécanique financière des CPER

Les contrats de plan État-Région sont composés d'une partie décrivant les actions financées et les opérations sur lesquelles portent les engagements – partie qui constitue le contrat proprement dit –, ainsi qu'une annexe financière correspondant aux montants contractualisés.

Ces crédits contractualisés désignent des objectifs de financements pluriannuels qui sont des montants plafonds sur lesquels s'engagent les signataires du contrat. Ces montants ont été établis par les ministères, sur la base d'arbitrages budgétaires pris sur une période triennale, en fonction de priorités nationales et d'objectifs identifiés dans chacune des régions.

**Si les objectifs de programmation sont bien définis sur une période comprise entre cinq et sept ans (avec révision éventuelle à mi-parcours), la logique financière des CPER repose sur une base annuelle.** Du côté des conseils régionaux, les crédits sont votés annuellement par les assemblées délibérantes. Pour l'État, les crédits relatifs à chacun des programmes contractualisés sont votés chaque année en loi de finances, les crédits CPER faisant l'objet d'une identification spécifique dans les annexes du projet de loi (projets annuels de performance) et bénéficiant ainsi d'une sécurisation sur le plan budgétaire. Les crédits mobilisés par les opérateurs font, quant à eux, l'objet d'une validation par leurs conseils d'administration.

La plupart des crédits mobilisés par l'État sont gérés par les directions régionales des ministères, à qui les crédits sont délégués chaque année. Celles-ci sont chargées, dans le cadre de la gouvernance spécifique des CPER, d'instruire les dossiers et d'attribuer les financements.

Le rythme de délégation annuelle des crédits, variable selon les ministères et les opérations financées, doit permettre d'atteindre, au terme de la programmation, les montants figurant dans les contrats signés.

## Un outil de coordination et de territorialisation des politiques publiques

---

### Mettre en cohérence les interventions de l'État et assurer la territorialisation des politiques sectorielles

Les CPER ont vocation à être un outil transversal et intégrateur, mobilisant un grand nombre de ministères, dont les interventions contribuent au développement des territoires et à la lutte contre les inégalités territoriales. Si, aujourd'hui, les CPER sont recentrés sur les interventions de quelques ministères dont le rôle est le plus structurant (transports, écologie, enseignement supérieur et recherche, aménagement du territoire), le périmètre des contrats a pu précédemment inclure l'agriculture, l'industrie ou encore l'éducation nationale.

Par la construction d'un cadrage interministériel, **le CPER vise à mettre en cohérence les différentes politiques sectorielles tant au niveau national qu'au niveau régional**. Le contrat de plan propose ainsi une vision territorialisée des politiques publiques, où les priorités sectorielles doivent composer avec les spécificités de chacun des territoires et les formes de mobilisation des acteurs locaux.

Alors que se multiplient les dispositifs par lesquels l'État intervient

en direction des territoires, l'impératif de mise en cohérence de ses interventions dans le CPER dépasse, aujourd'hui, le cadre des politiques contractualisées, ce qui rend nécessaire, par exemple, l'articulation des CPER et des appels à projets nationaux.

## Coordonner les interventions de l'État et de la région sur des objectifs partagés

Le CPER est le principal cadre formel de négociation entre l'État et la région sur la construction de politiques communes. Il constitue un cadre privilégié de discussion pour mettre en cohérence les objectifs de l'État et ceux des régions. En effet, **le CPER joue un rôle d'accélérateur des discussions État-Région sur des objectifs partagés**, soit que les discussions sur les objectifs du contrat s'appuient sur un travail stratégique antérieur, soit que la phase de négociation des contrats porte une réflexion partagée sur l'avenir du territoire régional.

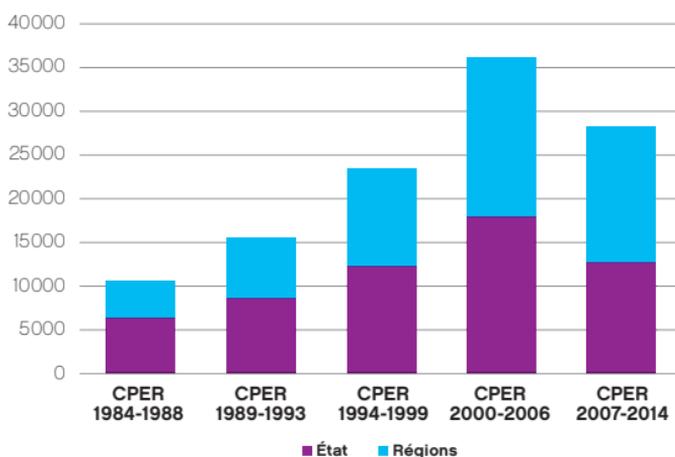
Au-delà de la définition des objectifs, le CPER permet d'articuler les dispositifs d'action des différents partenaires. En identifiant des projets dotés d'objectifs stratégiques cohérents, appuyés sur une mobilisation complémentaire d'outils de financement propres à chacun des partenaires, le CPER permet l'élaboration d'opérations plus cohérentes, fondées sur une articulation effective des dispositifs d'action nationaux et régionaux.

Rendant possible l'intégration des moyens d'action en faveur d'une vision stratégique d'un territoire, le contrat de plan constitue un outil de mobilisation des acteurs locaux, qui appuie les dynamiques de projets existantes ou qui crée un cadre propice à l'émergence de dynamiques collectives.

## Faciliter la mobilisation des financements en faveur de l'investissement local

Au cours des quatre premières générations de contrats de plan, les financements mobilisés par l'État et les régions ont connu une croissance importante. Parallèlement, **le financement est devenu de plus en plus paritaire entre l'État et les collectivités locales** : on observe un rattrapage de la participation des régions qui passe de 40 % du total, en 1984, à 50 %, en 2000.

**Figure 2 - Évolution des montants mobilisés par l'État et les régions sur les différentes générations de CPER (1984-2014) (montants en k€)**



Jusqu'à la génération 2000-2006, l'augmentation des engagements s'explique par un élargissement progressif du périmètre de la contractualisation : la justice, la coopération internationale, les PME-PMI, la jeunesse et les sports entrent désormais dans le champ des CPER.

À partir de 2007, la contrainte budgétaire croissante et la volonté d'encadrer plus fortement l'exercice ont conduit à recentrer les priorités des CPER sur quelques axes structurants. Le volet routier, au cœur des programmations précédentes, sort du périmètre du contrat, financé désormais dans le cadre d'un programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI). Le montant total contractualisé diminue alors de 20 %, la participation des régions étant désormais supérieure à celle de l'État.

Temps fort des discussions État-Région sur les priorités régionales, le CPER joue un rôle central dans la coordination des stratégies d'investissement local, en s'appuyant sur les démarches menées tant par l'État que par la région. L'intégration d'un volet territorial ainsi que la signature de conventions d'application avec certaines collectivités infrarégionales contribuent également à la mobilisation des collectivités.

Malgré la diminution des montants contractualisés, les CPER constituent un puissant outil en faveur de l'investissement local. Reposant sur la programmation pluriannuelle des financements, ils dessinent un cadre permettant de mobiliser des financements importants, facilitant l'obtention du consensus entre les différents partenaires et permettant la finalisation des tours de table financiers nécessaires au montage de projets complexes, notamment dans le domaine des infrastructures.

À la lumière des montants mobilisés, les CPER semblent se spécialiser dans le financement des investissements lourds correspondant à des infrastructures ferroviaires, routières et portuaires, à de l'immobilier universitaire et à des équipements de recherche.

Le financement par les CPER d'opérations d'infrastructures est essentiel à la remise à niveau d'équipements structurants. Pour autant, le soutien à des projets de plus faible ampleur sert l'investissement porté par le bloc local. À ce titre, les dossiers d'un montant inférieur à 100 000 euros constituaient, en 2007-2014, 80 % du nombre des dossiers engagés. Les crédits CPER sont alors mobilisés en appui des collectivités sur des projets d'investissement dont elles sont maîtres d'ouvrage.

**Les CPER constituent également un cadre juridique facilitant les financements croisés entre l'État et les différents niveaux de collectivités.** Ils permettent d'organiser les cofinancements de projets à maîtrise d'ouvrage publique, rendus impossibles hors CPER par la suppression de la clause générale de compétence par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ainsi, le code général des collectivités locales précise, à l'article L.1111-10, que « *par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-Région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics* ».

En outre, les CPER – dont le calendrier a été aligné sur celui des fonds structurels européens dès la troisième génération et dont le contenu a été articulé avec celui des politiques européennes de cohésion – permettent d'organiser des contreparties nationales aux financements européens, les deux programmations poursuivant un certain nombre d'objectifs communs. **L'effet levier des contrats est donc significatif, les financements de l'État accompagnant ceux des collectivités locales et de l'Union européenne sur des projets communs.**



# 2

## 1984-2014 : cinq générations de CPER

- 30 Des contrats qui évoluent selon  
les besoins des territoires
- 47 La relance de la contractualisation  
post-2014

# Des contrats qui évoluent selon les besoins des territoires

---

## Les premiers contrats de plan (1984-1989) : modernisation et équipement du territoire

À la suite des deux chocs pétroliers et du ralentissement de la croissance à la fin des années 1970, l'industrie française subit de profondes mutations. Les activités charbonnières, les grands pôles de la sidérurgie, de la chimie, de la mécanique et du textile se restructurent en réduisant drastiquement leurs effectifs. Dans ce contexte, les contrats de plan se devaient d'accompagner les efforts de modernisation de l'économie. Encore inscrits dans le cadre du IX<sup>e</sup> plan de la nation, ces premiers contrats démontrent la viabilité de la « formule CPER ». Les plans contractualisés, où les partenaires s'engagent ensemble, présentent des taux de réalisation plus élevés que les plans de la nation où l'État s'engage seul.

Le montant total des crédits contractualisés s'élève alors à 10,65 milliards d'euros, dont 6,38 milliards à la charge de l'État et 4,27 milliards d'euros à celle des régions de métropole.

### Dans quels secteurs sont investis les crédits contractualisés ?

→ **Les transports** absorbent 38 % des fonds contractualisés. L'accent est essentiellement mis sur les programmes routiers et autoroutiers.

→ **La modernisation de l'économie et de l'environnement des entreprises** est mise en avant. Les politiques

économiques consomment ainsi 17 % des crédits CPER. Pour favoriser les activités productives, la création de centres régionaux d'innovation et de transferts technologiques (Critt), ou encore de fonds d'aide au conseil, est contractualisée.

→ La **formation professionnelle et universitaire** est aussi un poste important (10 % des crédits). Grâce aux CPER, une carte des instituts universitaires de technologie (IUT) est définie, ainsi que des schémas directeurs pour l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (Afp).

→ Enfin, **des contrats particuliers** sont conclus sur des territoires spécifiques tels que les zones de montagne ou les bassins miniers en reconversion industrielle.

## Les contrats de plan 1989-1993 : Europe et territorialisation de l'action publique

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (Ciat) d'avril 1987 pérennise la pratique des contrats de plan. Les sommes contractualisées progressent pour s'élever à 15,57 milliards d'euros, dont 8,03 milliards d'euros pour l'État et 6,9 milliards d'euros pour les régions de métropole. Par la suite, des avenants sont intégrés aux CPER en cours de réalisation. Ils concernent les premiers contrats de ville, le plan Université 2000 (lancé en 1991), des plans d'infrastructures routières et des conventions culturelles.

**Les CPER viennent plus spécialement en aide à deux types de régions :**

→ celles en reconversion industrielle lourde (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne);

→ celles à prédominance rurale (Corse, Limousin, Auvergne, Poitou-Charentes).

Cette deuxième génération se caractérise par plus de sélectivité dans le choix des actions. Ne doivent être intégrés aux CPER que les dispositifs induisant une véritable « valeur ajoutée contractuelle », notamment du fait d'une inscription dans la durée que seuls permettent les CPER. Cette sélectivité va souvent de pair avec le zonage territorial, qui permet d'identifier des espaces territoriaux pour les soumettre à un traitement spécifique.

Désormais, **la dimension européenne est intégrée dans les choix d'aménagement du territoire**, par la mobilisation de financements (les fonds structurels européens viennent cofinancer certaines mesures des CPER) et par la prise en compte du territoire européen dans la conception des actions (itinéraires de transport, adaptation de l'appareil de production, de recherche, de formation).

Les infrastructures de transport demeurent le premier poste, mais la sélectivité est plus grande. L'enseignement supérieur et la recherche gagnent en importance dans les CPER avec le plan Université 2000. L'aide au développement économique et à la création d'emplois se territorialise via la création du Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (Frile).

Enfin, certaines zones prioritaires bénéficient d'interventions socio-économiques complémentaires telles que les mesures de développement social des quartiers (DSQ) ou les programmes d'aménagement concertés du territoire (Pact).

Les Pact relèvent d'une vision territorialisée et intégrée des actions de développement : urbanisme et équilibre social, reconversion industrielle (mines, sidérurgie, textile, cuir).

Un groupe d'évaluation, présidé par le commissaire général au plan et le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale est installé en 1990. Il est chargé du suivi des contrats de plan, et de l'évaluation des impacts des CPER et de la procédure contractuelle.

## Les contrats de plan 1994-1999 : déconcentration et péréquation

En parallèle à l'abandon du XI<sup>e</sup> plan, la réflexion sur l'aménagement du territoire connaît un renouveau, traduit par de nombreux Ciat. L'élaboration des contrats est remaniée du fait du mouvement de déconcentration (loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992). Ce mouvement conforte le rôle des préfets de région, chargés désormais d'élaborer une « *stratégie de l'État dans la région* ».

En rupture avec des pratiques antérieures qui imposaient aux régions de retenir certaines politiques (en principe pour sécuriser, grâce aux CPER, les crédits correspondants sur cinq ans), les ministères sont désormais tenus d'adapter les dotations budgétaires aux demandes émanant de l'échelon déconcentré. Les préfets reçoivent, à partir de la stratégie qu'ils ont proposée, un mandat de négociation du Gouvernement, composé d'un noyau dur de projets détaillés et chiffrés, à hauteur de 75 % des crédits, et d'une enveloppe libre de 25 %.

Les « noyaux durs » affichés à l'époque sont alors fortement critiqués, aussi bien par les régions que par les organismes de contrôle – comme la Cour des comptes en 1998 –, qui voient dans ces pratiques une restriction à la déconcentration.

En constante progression, le montant global des contrats de plan 1994-1999 atteint 22,63 milliards d'euros, soit +45 % par rapport à la période précédente. L'État verse 11,79 milliards d'euros et les régions métropolitaines 10,84 milliards d'euros. Mais il faut désormais ajouter les importantes contributions des autres collectivités locales et des fonds européens, qui portent les montants mobilisés à un total de 33,54 milliards d'euros, soit plus du triple de la première génération.

L'effort de l'État est davantage modulé en fonction des situations socio-économiques des régions. Le recensement de 1990 avait, en effet, souligné l'aggravation des disparités régionales.

**La péréquation se fait en fonction de trois critères :**

- taux de chômage,
- évolution de la situation de l'emploi,
- potentiel fiscal de la région.

Cependant, du fait d'avenants aux contrats, de conventions particulières et du programme Université 2000 (qui se poursuit sur cette génération), l'effet correcteur des CPER 1994-1999 sur les inégalités de développement a été atténué.

En 1996, la durée d'exécution des contrats, initialement conclus sur la période 1994-1998, se voit prolongée d'une année (jusqu'à fin 1999) compte tenu des retards d'engage-

ment constatés à cette date et du souhait de coordonner le calendrier des prochains contrats avec celui des fonds structurels européens.

## Les contrats de plan 2000-2006 : élargissement thématique et promotion des territoires de projets

La quatrième génération de contrats est adossée à un cadre stratégique renouvelé qui tente, sans y parvenir, de relancer la planification nationale, parallèlement à la planification régionale.

Pour pallier la disparition du plan national, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua », du 4 février 1995, avait prévu un Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT). Ce cadre national était doublé de Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), élaborés tous les cinq ans par les conseils régionaux. SNADT et SRADT devaient assurer la cohérence des CPER en fixant les orientations fondamentales en matière de localisation des investissements publics.

Le SNADT ne vit pas le jour, remplacé par neuf Schémas de services collectifs (SSC), suite à l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », du 25 juin 1999. Ces schémas étaient destinés à fixer les orientations pour l'action publique à moyen terme et à servir de cadre stratégique pour l'élaboration des CPER 2000-2006. Élaborés parallèlement aux CPER mais approuvés plus tardivement, les SSC n'ont eu qu'un impact limité sur leur contenu.

## Rapport Chérèque : « Plus de région et mieux d'État » (mai 1998)

---

En vue d'engager la préparation de la génération 2000-2006 des contrats de plan, Jacques Chérèque, ancien ministre de l'Aménagement du territoire, est chargé de proposer un nouveau cadre pour la contractualisation.

Dans un rapport qui réaffirme le rôle de la région dans la contractualisation avec l'État, il met en avant la nécessité d'une « *contractualisation par objectifs* » devant traduire un effort de réflexion stratégique, à l'inverse des politiques sectorielles ou régionales au fil de l'eau.

L'auteur propose, par ailleurs, le développement de contractualisations interrégionales et infrarégionales, ainsi que l'approfondissement de la dimension européenne des contrats, la durée des CPER devant s'aligner sur celle des programmes régionaux européens (sept ans, de 2000 à 2006), avec une révision à mi-parcours.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1998 organise les priorités des contrats de plan autour de **trois grandes problématiques transversales** :

- le développement de l'emploi;
- la réduction des inégalités sociales et territoriales;
- le développement durable.

Priorité est également donnée aux investissements immatériels (formation, conseil, recherche-développement, NTIC...). Dans cette optique, les projets financés par les contrats sont sélectionnés en tenant compte de leur répercussion sur l'emploi, de leurs conséquences sociales et de leurs effets sur

l'environnement. Quasiment tous les ministères sont désormais concernés par les contrats de plan.

## Dans la lignée du rapport Chérèque, les CPER 2000-2006 sont conçus autour de trois volets

→ **Le volet régional** : il concentre l'essentiel des moyens financiers des CPER et regroupe les projets qui concourent au développement de l'espace régional dans son ensemble, qu'il s'agisse d'équipements structurants (transports, enseignement supérieur...) ou d'actions qui, par leur impact et leur rayonnement, expriment une stratégie régionale (recherche, culture, santé, soutien aux filières industrielles, agricoles ou de services...).

→ **Le volet territorial** : il comprend les actions qui concourent à une meilleure organisation territoriale. Ce volet inclut la politique de la ville et sert de cadre de contractualisation avec les structures (agglomérations et pays) issues de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ainsi qu'avec les parcs naturels régionaux et les réseaux de ville. En principe, 25 % des financements totaux des CPER doivent être mobilisés dans le cadre de ce volet territorial.

→ **Le volet interrégional** : des accords entre régions permettent de dépasser le cadre parfois inadapté des découpages régionaux pour aboutir à des programmes interrégionaux animés, voire mis en œuvre, sous la responsabilité d'un préfet coordonnateur.

- Des conventions interrégionales de massifs, par exemple, réservent un traitement adapté aux entités spécifiques que constituent les montagnes.

- Le plan « Loire Grandeur Nature » et le programme de rétablissement du caractère maritime du mont Saint-Michel engagent également plusieurs régions à coopérer sur un même projet.

Pour compléter l'aide qu'il a apportée, dès janvier 2000, aux régions touchées par la marée noire due au naufrage du pétrolier Erika et par la tempête de fin 1999, et pour prévenir les conséquences de nouvelles catastrophes naturelles, l'État décide de négocier avec les collectivités concernées des avenants aux CPER d'une durée de trois ans, lors du CIADT du 28 février 2000.

Au total, les sommes contractualisées par l'État et les régions métropolitaines pour la période 2000-2006 progressent de près de 49 % par rapport à celles des CPER 1994-1999 (et de près de 56 % si l'on considère les différents avenants). La contribution de l'État s'élève à 17,51 milliards d'euros, portée à 19 milliards d'euros par les différents avenants ; celle des conseils régionaux à 17,75 milliards d'euros, tandis que 5,75 milliards d'euros sont mobilisés par les autres collectivités locales (départements, communes, structures intercommunales...).

Afin de réduire les écarts de développement économique entre les régions et tenir compte de la croissance démographique, certaines régions qui avaient peu contractualisé jusque-là – en dépit de besoins économiques et sociaux importants – bénéficient d'un rattrapage de la part de l'État. Il s'agit principalement de régions du sud et de l'ouest de

la France : Aquitaine, Centre, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les régions en retard de développement (les Dom, la Corse et le Limousin) restent de loin les mieux dotées. Elles bénéficient ainsi de plus de 400 euros par habitant, contre une moyenne de 370 euros par habitant au niveau national. Elles sont suivies par les régions en reconversion industrielle (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine). À l'inverse, les régions les plus développées sont moins pourvues que la moyenne (Île-de-France, Alsace, Rhône-Alpes...). En complément des CPER, les programmes régionaux européens jouent, déjà, un important rôle péréquateur.

## Les contrats de projets 2007-2014 : concentration thématique et investissements structurants

Constatant les perspectives satisfaisantes pour la clôture des précédents CPER fin 2006 et à l'issue d'une phase de concertation ouverte par le CIADT du 18 décembre 2003, le Gouvernement lance la préparation d'une nouvelle génération de contrats pour la période 2007-2013, à l'occasion du Ciact du 6 mars 2006, dénommés « contrats de projets ».

**Les contrats de projets sont engagés sur la même période que les programmes européens. Les deux programmations s'appuient, en outre, sur un socle stratégique commun pour éclairer les orientations devant être mises en œuvre de manière complémentaire par les deux procédures, conformément aux objectifs fixés par les conseils européens de**

Lisbonne et Göteborg en faveur de l'économie de la connaissance et du développement durable.

Cette recherche de complémentarité se traduit par des orientations axées sur les priorités européennes, un même diagnostic régional et des stratégies d'intervention complémentaires, des champs d'intervention fortement convergents ainsi qu'une cohérence dans l'organisation, le pilotage et les moyens d'animation et de suivi mis en œuvre au plan régional.

### Trois objectifs déclinés en 15 thématiques

Le caractère stratégique des nouveaux contrats se traduit par le resserrement des champs d'action autour des trois objectifs et de quinze thématiques.

#### LA COHÉSION SOCIALE ET TERRITORIALE

- L'emploi et la formation professionnelle dans le cadre de stratégies par objectifs, au titre des politiques de compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques;
- l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques (y compris au titre des actions collectives) dans les bassins les plus affectés;
- la rénovation urbaine;
- la prise en compte des handicaps spécifiques des départements d'outre-mer;
- le développement des massifs de montagne.

#### LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

- La lutte contre le changement climatique et l'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;

- la gestion globale et équilibrée de la ressource en eau, des rivières et des milieux aquatiques;
- une meilleure prise en compte des risques naturels et technologiques;
- la protection et la valorisation de la biodiversité.

### LA COMPÉTITIVITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DES TERRITOIRES

- L'accompagnement des pôles de compétitivité et des autres actions en faveur de la compétitivité, y compris au titre des actions collectives;
- le renforcement de l'effort de recherche et la modernisation des structures d'enseignement supérieur (programmes de recherche, mise au standard international de l'immobilier universitaire, vie étudiante);
- la mise en place de grands équipements métropolitains;
- le soutien de la compétitivité des filières agricoles;
- le développement et la 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;
- le fret ferroviaire, fluvial et maritime.

Les investissements routiers, qui représentaient une part importante des précédents contrats, ne sont pas maintenus dans le périmètre des contrats, pour marquer la volonté du Gouvernement de privilégier les modes de transport alter-

natifs à la route dans une perspective de développement durable et pour tenir compte de la récente décentralisation dans ce domaine.

Afin d'éviter une dispersion des financements sur un nombre important de projets, les contrats de projets sont fondés sur un contenu et des objectifs resserrés. **Ils doivent leur nom au fait qu'ils devaient, prioritairement, inscrire des projets d'investissement d'envergure nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales.**

Ces « grands projets », en nombre limité, devaient être prêts à être engagés rapidement dès la signature des contrats. Ils devaient en outre, répondre aux critères suivants :

- être conformes à un ou plusieurs des objectifs et thématiques prioritaires;
- être en relation avec les points clés du diagnostic territorial;
- avoir un impact financier nécessitant une visibilité à moyen terme (tout en restant dans un calendrier compatible avec les CPER) et appeler la mobilisation de cofinancements significatifs des collectivités territoriales, voire des fonds européens.

Toutefois, dans certains domaines, ont été associés aux grands projets des actions collectives ou des projets plus nombreux, mais de dimensions modestes. Ainsi, les stratégies relatives à l'accompagnement des politiques de compétitivité, l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques et la lutte contre le changement climatique ont pu être mises en œuvre sous forme de grands projets thématiques précisément définis, mais ne reposant pas principalement sur des investissements.

Au total, les contrats de projets mobilisent 30 milliards d'euros : 12,7 milliards d'euros sont apportés par l'État et 15,5 milliards d'euros par les régions. Les autres collectivités signataires contractualisent, pour leur part, un montant de 1,2 milliard d'euros.

Au-delà des grands projets, qui constituent le cœur de la future contractualisation, des moyens spécifiques ont été engagés pour la mise en œuvre d'un **volet territorial, facultatif, axé sur les six thématiques suivantes** :

- les politiques 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 en matière de services à la personne, y compris la reconversion des structures hospitalières en établissements de moyen et long séjours pour personnes âgées et l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

**Dix-huit régions ont conclu des conventions avec les territoires infrarégionaux**, en particulier les territoires de projet (pays, parcs naturels régionaux, communautés de communes, d'agglomération ou urbaines) et les conseils généraux. La

souplesse laissée par l'État dans la construction des volets territoriaux a ainsi permis à chaque région d'adapter le dispositif à son paysage institutionnel et politique. **Au total, 306 conventions territoriales ont été signées à partir de 2008.**

Afin de concrétiser les orientations gouvernementales en matière de réduction des gaz à effet de serre (GES), les CPER ont été inscrits dans une perspective de « neutralité carbone », de sorte que les investissements financés par les contrats ne conduisent pas globalement à des émissions de GES supplémentaires. Les projets générateurs d'émissions nouvelles devaient être compensés par l'inscription de projets ayant pour effet de les réduire ou améliorant leur performance énergétique.

**Les contrats de projets ont, par ailleurs, servi de cadre à la mise en œuvre du plan de relance de l'économie**, défini par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 29 janvier 2009. Il prévoyait un programme exceptionnel d'investissement public, prenant la forme d'un soutien spécifique en faveur de l'activité économique et de l'emploi, du logement et de la solidarité.

Le plan de relance a ainsi permis l'accélération de la mise en œuvre des CPER, 429 millions d'euros supplémentaires ayant été débloqués en 2009. Les deux principaux ministères financeurs, les Transports et l'Enseignement supérieur et la Recherche, ayant respectivement dégagé 211 et 146 millions d'euros.

## 31 contrats révisés à mi-parcours

La révision à mi-parcours des contrats de projets a été lancée fin 2010. Cette révision s'est faite à budget constant, sans augmentation des engagements financiers initiaux par contrat et par programme.

Cette révision a ainsi permis d'adapter les contrats à l'actualité des projets en identifiant les plus prioritaires et d'entrer en cohérence avec les priorités de politiques publiques nationales et régionales intervenues depuis 2007.

**Au total, 31 contrats sur 37 ont été révisés**, correspondant à 25 contrats régionaux sur 26 et 6 contrats interrégionaux sur 11.

## Le bilan des contrats de projets 2007-2014

Afin de permettre l'achèvement de certaines opérations en cours et l'amélioration du taux d'avancement global des contrats 2007-2013, le Gouvernement a décidé de prolonger leur exécution d'un an, évitant ainsi de faire de 2014, année de préparation des futurs contrats, une année blanche en termes d'investissement. À la fin de la programmation, 85 % des crédits ont ainsi été engagés.

### SUR LE TERRAIN

#### Réalisations financées dans le cadre des CPER 2007-2014

→ Reconstruction et valorisation de la grotte Chauvet, en Ardèche, dans le CPER Rhône-Alpes.

- Mise en place d'un plan solaire régional de développement de la filière photovoltaïque en Poitou-Charentes.
- Sécurisation de l'alimentation en eau de la région Languedoc-Roussillon par le projet Aquadomitia.
- Construction du nouveau bâtiment du centre de recherche de l'Inria, Institut national dédié au numérique, à Talence, dans le CPER Aquitaine.
- Mise en service de la troisième voie ferrée sur la ligne ferroviaire Marseille-Aubagne, dans le CPER Provence-Alpes-Côte-d'Azur.
- Aménagement de voies cyclables sur les bords de Loire en région Centre.
- Requalification du bassin minier et accompagnement de la démarche de classement par l'Unesco dans le CPER Nord-Pas-de-Calais.
- Valorisation des atouts de la Bretagne dans le domaine des sciences et techniques de la mer.

Dans un rapport paru en octobre 2014, la Cour des comptes fait le bilan des contrats de projets 2007-2014. Elle rappelle l'attachement des acteurs locaux aux CPER, dispositif indispensable permettant la mobilisation des acteurs et l'élaboration d'une stratégie partenariale et pluriannuelle, sécurisant le financement de projets majeurs qui, en leur absence, peindraient à émerger.

Pour autant, la Cour met en évidence le décalage entre les ambitions initiales et la mise en œuvre effective des contrats. Elle dresse le constat suivant :

→ **les contrats de projets souffrent d'une absence de stratégie nationale et d'une insuffisante articulation avec les fonds européens.** Dans le même temps, la multiplication des

programmes sectoriels, engagés parallèlement aux CPER, par exemple le plan Rail ou le plan Campus, a contribué à brouiller la lisibilité des contrats et à relativiser leur importance financière, au profit de dispositifs favorisant la mise en compétition des territoires;

→ **la tendance au saupoudrage des crédits n'est pas évitée**, et la cohérence des financements n'est pas toujours évidente. Certains grands projets sont, en réalité, constitués d'une juxtaposition de mesures thématiques;

→ **le pilotage des contrats doit être amélioré** avec un système de suivi renforcé.

Les conclusions de la Cour rejoignent celles de différents rapports (rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable – CGEDD, rapport du sénateur Georges Labazée), parus entre 2010 et 2012. Ces derniers invitent à une refonte du dispositif, insistant sur la nécessaire construction d'un cadre stratégique concerté entre État et régions, appuyée sur une plus forte dimension territoriale et sur une plus grande sélectivité des projets.

## La relance de la contractualisation post-2014

---

### Un contexte évolutif

Lancées en 2012, les réflexions sur l'avenir de la contractualisation s'inscrivent dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires très fortes et une évolution des

modes d'intervention de l'État en direction des territoires qui se traduit, en particulier, par la généralisation des appels à projets nationaux (Programme d'investissements d'avenir – PIA, plan Campus...).

Conçus et pilotés au niveau national, ceux-ci répondent à une logique d'excellence profitant souvent aux territoires les mieux organisés et les mieux dotés en ingénierie. Ils diffèrent ainsi de la logique contractuelle, horizontale, qui repose sur le principe de la négociation et du partage des objectifs entre les différents acteurs et ayant vocation à assurer une part de rééquilibrage entre territoires.

Parallèlement, les évolutions du paysage institutionnel local questionnent les conditions de négociation et de mise en œuvre des contrats de plan telles qu'elles avaient été définies précédemment. Au titre de ces évolutions :

→ **la suppression de la clause générale de compétence**, confirmée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, limitant très fortement les possibilités de financements croisés;

→ **le renforcement de la collectivité régionale**, par le transfert de l'autorité de gestion des fonds européens structurels et d'investissement (Feder essentiellement) et par la réaffirmation de son rôle stratégique en matière de développement des territoires;

→ **la diminution des moyens des services déconcentrés** de l'État depuis la fin des années 2000;

→ **la réforme territoriale annoncée** (nouvelle carte des régions, réflexions sur l'avenir des départements, nouveaux transferts de compétences...).

Autant d'évolutions qui contribuent à redéfinir la capacité d'intervention des conseils régionaux tout en modifiant les relations entre l'État, ses services déconcentrés et les collectivités locales et, ce faisant, à interroger le modèle des contrats État-Région.

## La relance du dispositif

La relance de la contractualisation est annoncée à l'été 2013 en même temps que le lancement d'un nouveau volet du Programme d'investissements d'avenir, engageant ainsi un nouveau cycle de politiques en faveur de l'investissement public.

### ZOOM SUR

#### **Le Programme d'investissements d'avenir**

Défini en novembre 2009 dans le rapport Juppé-Rocard sur le « Grand Emprunt », le Programme d'investissements d'avenir (PIA) constitue un effort d'investissement massif et ciblé dans la recherche et l'innovation.

Piloté par le Commissariat général à l'investissement (CGI), qui coordonne l'action des différents opérateurs du programme, le PIA prend la forme d'appels à projets nationaux, en particulier dans le champ de l'enseignement supérieur et de la formation, de la recherche fondamentale et de sa valorisation économique, des filières industrielles, du développement durable, de la santé et des biotechnologies et de l'économie numérique via le déploiement du très haut débit et la promotion des nouveaux usages du numérique.

Dans le champ du développement de l'attractivité des territoires, en plus du financement du plan Très Haut Débit,

Le PIA a permis de soutenir, avec la participation de la Datar à l'époque, des projets portés par des pôles de compétitivité et des plateformes mutualisées d'innovation.

**47 milliards d'euros ont été alloués à ce programme :** un premier volet de 35 milliards d'euros a été voté en 2010 (PIA 1), un second volet de 12 milliards d'euros, en 2013 (PIA 2).

La confirmation de cette relance au printemps 2014, une fois annoncé le report des élections régionales en décembre 2015, a permis de mettre en valeur :

- l'engagement de l'État dans les territoires, dans un contexte de baisse des dotations aux collectivités;
- l'intérêt de pouvoir disposer d'un outil partenarial pour accompagner la décentralisation, permettant à la fois de reconnaître le rôle croissant des régions et de maintenir l'action régionale de l'État;
- le soutien aux démarches interrégionales, dans la perspective de la mise en place d'une nouvelle carte des régions.

### Les interventions sont centrées sur cinq volets thématiques

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

L'emploi est défini comme une priorité transversale à chacun des volets.

Les CPER doivent également comporter un volet territorial, obligatoire pour les régions de France métropolitaine. Ce volet territorial est ciblé sur des thématiques qui vont faire l'objet de conventions spécifiques et qui répondent à des impératifs de solidarité nationale et d'égalité des territoires :

- politique de la ville (contrats de ville);
- accès aux services (conventions départementales d'amélioration d'accessibilité des services au public);
- soutien aux territoires vulnérables et aux métropoles.

Ce volet territorial vise à coordonner les interventions territoriales de l'État et à mettre fin au saupoudrage, qui avait fait l'objet de critiques récurrentes lors de la génération 2007-2014.

Les contrats de plan interrégionaux, en soutien aux bassins fluviaux et aux massifs de montagne, généralisés par la contractualisation précédente, sont par ailleurs reconduits.



# 3

## L'élaboration des contrats de plan en quelques étapes

- 54 Des contrats plus stratégiques,  
au volet territorial renforcé
- 60 Des négociations régionales  
à la révision des contrats en 2016
- 67 Les modalités de mise en œuvre  
et les priorités de l'évaluation

# Des contrats plus stratégiques, au volet territorial renforcé

---

## Les étapes de la préparation des CPER 2015-2020

La première phase de préparation, lancée par la circulaire du Premier ministre du 15 novembre 2013, est consacrée à la réflexion stratégique. Contrairement au diagnostic territorial confié, lors de la génération précédente, au seul préfet de région, cet exercice repose sur un travail partagé entre l'État local et les conseils régionaux afin d'aboutir à la définition d'objectifs communs et de pré-identifier les projets prioritaires.

Cette circulaire pose quelques principes structurants, contribuant à distinguer cette génération de la précédente. La dimension stratégique des contrats est mise en avant, symbolisée par le retour au nom de « contrats de plan ». Prenant le contre-pied de la logique de « grands projets », la circulaire met davantage l'accent sur la nécessité d'accompagner la mise en œuvre d'une stratégie partagée, prenant en compte les exercices stratégiques régionaux comme le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), le Schéma régional pour le développement économique (SRDE) ou la Stratégie de recherche et d'innovation pour une spécialisation intelligente (SRI-SI), plus que sur l'identification d'opérations structurantes.

En incitant les préfets à ce que « *la première phase de réflexion concertée [...] ne soit pas restreinte au seul domaine des crédits contractualisés* » et à prendre en compte les champs relevant d'autres dispositifs pilotés par l'État central (Investissements d'avenir, 34 plans de la nouvelle France industrielle, appel à projets transports en commun en site propre...), la circulaire du 15 novembre 2015 définit les CPER comme « *un outil de mise en cohérence des politiques conduites par le Gouvernement, en partenariat avec les conseils régionaux* », donnant ainsi une ambition accrue à la contractualisation État-Région.

La circulaire rappelle également la nécessité de prendre en compte les travaux stratégiques conduits pour la nouvelle programmation européenne financée par les Fonds européens structurels et d'investissement (Fesi), prévue sur la même période 2014-2020. Elle précise que « *la programmation des futurs contrats de plan pourra constituer une contrepartie aux projets soutenus par les fonds européens, dans une logique d'efficacité de la dépense publique* ».

Pour autant, si les liens avec les fonds structurels européens sont réaffirmés, l'articulation entre les deux programmations est moins structurante. Cela s'explique, à la fois, par la concentration thématique recherchée par les programmes opérationnels (PO) européens, par le décalage dans le calendrier d'élaboration des PO et celui des CPER, par la moindre implication des services de l'État dans l'élaboration des PO (les conseils régionaux étant devenus autorité de gestion d'une partie des fonds européens), ainsi que par l'absence de gouvernance commune des deux programmations dans un certain nombre de régions.

## ZOOM SUR

### **Stratégie Europe 2020 et Fonds européens structurels et d'investissements (Fesi) 2014-2020**

Adoptée par les États membres de l'Union européenne en 2010, la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, est notamment mise en œuvre grâce aux Fonds européens structurels et d'investissements.

**En France, les Fesi représentent près de 28 milliards d'euros pour la période 2014-2020**, dont 15,5 milliards d'euros au titre de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale (financée par le Fonds européen de développement régional – Feder – et le Fonds social européen – FSE).

L'intervention des Fesi s'appuie sur un accord de partenariat, socle stratégique commun conclu par chaque État membre avec la Commission européenne. Ce document identifie la contribution attendue de chaque État à la Stratégie Europe 2020. Il détermine en conséquence les grandes orientations de la programmation 2014-2020.

**Pour la France, l'accord de partenariat retient 11 objectifs thématiques**, communs aux différents fonds. Leur mobilisation varie selon les besoins de chaque territoire, définis par chaque autorité de gestion. En tant qu'autorité de coordination, le CGET assure le pilotage national de l'accord de partenariat.

Afin de maximiser les résultats des programmes européens, les règlements européens imposent la « concentration thématique » d'une partie importante des crédits Feder et FSE sur un nombre limité de priorités.

**La France a également prévu d'engager globalement au moins 10 % des crédits régionalisés du Feder et du FSE, au bénéfice des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

La phase stratégique du volet mobilité multimodale fait l'objet d'un calendrier anticipé (cf. circulaire du Premier ministre du 25 septembre 2013), l'enveloppe financière disponible pour la période 2014-2020 ayant été communiquée par le ministère en charge des Transports dès octobre 2013.

Afin de conduire cette phase stratégique, les préfets de région se voient transmettre des cahiers des charges élaborés en interministériel. Ceux-ci précisent le contenu des livrables attendus : éléments de diagnostic à apporter, points de méthode et objectifs ministériels constituant le cadre stratégique de chacun des volets.

Les stratégies régionales sont transmises à la Datar au printemps 2014. Analysées par les différents ministères, elles servent de base à l'élaboration des mandats de négociations et aux arbitrages financiers, rendus au cours de l'été 2014 puis précisés à l'automne.

Ces mandats de négociations, dont le contenu a été discuté avec chaque préfet de région, sont envoyés par le Premier ministre fin novembre 2014. S'ouvre alors une seconde phase d'élaboration des contrats, celle des négociations entre l'État et les régions, en association avec les collectivités infra-régionales. **Ces négociations ont eu pour but d'organiser la coordination des actions de l'État et de la région, d'identifier les opérations à financer et de préciser les contributions financières des signataires.**

Une fois finalisés, les projets de CPER ont, au titre du décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et docu-

ments ayant une incidence sur l'environnement, fait l'objet d'une évaluation stratégique environnementale. Celle-ci est destinée à mesurer leur impact sur l'environnement et à inciter à la prise en compte dans les documents de planification des enjeux de développement durable et de transition énergétique et écologique. La précédente génération de contrats de plan avait déjà fait l'objet d'une évaluation du même type. Les CPER ont ensuite été mis à disposition du public pendant un mois (les habitants pouvant faire des remarques sur les projets soit sur Internet, soit dans des registres ouverts à cet effet) avant de pouvoir être signés par le préfet de région et le président du conseil régional, après vote des assemblées délibérantes et avis préalable des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser).

## Les ajustements progressifs du cadrage

Au cours de la préparation des contrats, le Gouvernement a pris en compte certaines des demandes les plus récurrentes des régions, en introduisant – par la circulaire du 3 juin 2014, puis dans les mandats de négociation – des ajustements par rapport aux orientations initiales.

Le volet territorial a été le premier concerné par ces évolutions de cadrage. Ainsi, son contenu a été assoupli, le choix des thématiques et des modes de contractualisation étant laissé aux régions. Par ailleurs, les modalités d'intégration d'autres contractualisations infrarégionales (conventions de revitalisation des centres-bourgs, contrats de redynamisation des sites de défense, etc.) ont été précisées.

Dans le champ de la politique de la ville, la contractualisation des crédits mobilisés par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru), en lien avec le rattachement au CPER des contrats de ville, est réaffirmée.

**L'intégration des contrats de ville aux CPER vise à faciliter la mobilisation des régions en faveur de la politique de la ville**, à la fois à travers des crédits régionaux de droit commun et par la mobilisation de 10 % de crédits du Feder-FSE en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle rend aussi possible la mobilisation des services de l'État régional sur des sujets qui relèvent habituellement du niveau départemental (rénovation urbaine).

#### ZOOM SUR

##### Les contrats de ville

435 contrats de ville de nouvelle génération 2015-2020 ont été signés au bénéfice des 1500 quartiers prioritaires de métropole et des outre-mer, qui regroupent 5,5 millions de personnes. Ils s'inscrivent dans les exigences de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Placés à l'échelle intercommunale, les contrats de ville intègrent dans un même mouvement les actions de cohésion sociale, les interventions sur le cadre de vie et le renouvellement urbain et les initiatives pour l'emploi et le développement économique.

Autour du premier cercle de signataires composés du préfet pour le compte de l'État, du maire et du président de l'intercommunalité, ils mobilisent l'ensemble des services publics : régions, départements, Agences régionales de santé, rectorats, Caisses d'allocations familiales, Pôle emploi, Caisse des dépôts, organismes HLM, chambres consulaires, etc. Ils reposent également sur la participation des habitants, par le biais de conseils citoyens.

Les ajustements ont également concerné le volet innovation, filière d'avenir, « Usine du futur » ainsi que le volet numérique. La circulaire du 31 juillet 2014 prévoit que « les crédits du Programme d'investissements d'avenir consacrés, d'une part, à l'Usine du futur et, d'autre part, au plan Très Haut Débit seront déclinés au niveau régional et valorisés au sein des contrats ». Si cette valorisation de crédits ne constitue pas un engagement financier de l'État, elle fait du CPER le lieu où s'organise la convergence des financements en faveur des projets relatifs aux filières innovantes et à l'aménagement numérique des territoires.

## Des négociations régionales à la révision des contrats en 2016

---

### Le rôle de coordination et d'impulsion du préfet de région et du Sgar

La préparation des contrats de plan est pilotée au niveau régional par le préfet de région avec son secrétaire général aux affaires régionales (Sgar). Leur rôle dans le processus d'élaboration des contrats est multiple.

**Les Sgar sont :**

→ **responsables du travail interministériel de préparation des CPER.** Ils sont chargés de mobiliser les différents services déconcentrés de l'État, référents sur les différentes thématiques des CPER, comme par exemple les rectorats ou les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), tant au niveau technique qu'au niveau du pilotage global, notamment lorsque le contrat de

plan est présenté en comité d'administration régional (Car);

→ **interlocuteurs privilégiés des conseils régionaux.** Sur le plan politique, le Premier ministre a donné mandat aux préfets de région pour négocier avec les présidents des conseils régionaux les objectifs et les moyens mobilisés dans les CPER. Sur le plan technique, c'est le Sgar qui organise le travail avec la région pour la préparation des réflexions stratégiques, l'élaboration de documents partagés et la rédaction des contrats;

→ **relais entre le niveau régional et le niveau central.** Le Sgar a une fonction de « courroie de transmission » entre le niveau régional et les services de l'État central. Relais des instructions et des informations fournies par le niveau central, en particulier par le CGET chargé de la coordination des CPER, les Sgar sont susceptibles de faire remonter les difficultés et les blocages qui nécessitent un règlement interservices ou un arbitrage du Premier ministre, dans certains cas en se faisant le porte-parole de demandes partagées avec les régions.

## Le processus régional d'élaboration des CPER

La phase stratégique, qui s'est tenue entre novembre 2013 et février 2014, a permis de poser les conditions du dialogue entre l'État et les exécutifs régionaux, afin de faciliter l'obtention d'un accord à l'issue des négociations. Les réflexions sur des objectifs communs, l'identification des opérations jugées prioritaires, notamment sur les volets mobilité et enseignement supérieur, les travaux d'articulation de cet exercice stratégique avec les différentes stratégies régionales pilotées par l'État et/ou la région ont été un fort outil de mobilisation des partenaires sur la préparation des contrats de plan.

La préparation de cette phase s'est appuyée sur la mobilisation interne des services de l'État afin de préparer les axes de travail et sur l'organisation de binômes État-Région sur les différents volets thématiques. L'association d'autres partenaires (autres collectivités locales, acteurs de la société civile) s'est faite selon diverses formes, par ouverture des groupes de travail à d'autres partenaires, par l'organisation de réunions de concertation, par la demande de contributions écrites, par la consultation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser) et par la présentation des résultats aux différents acteurs des territoires.

La phase suivante a commencé avec la transmission des mandats de négociation. Ceux-ci délimitaient le périmètre au sein duquel le préfet de région pouvait négocier avec le président du conseil régional, définissant une scène partenariale de discussions entre les acteurs locaux. Avant d'aboutir à un accord État-Région, les discussions ont parfois fait apparaître certains désaccords, la plupart du temps liés à la contractualisation ou non de certaines opérations, conformes aux priorités de l'un des partenaires. Les négociations ont permis progressivement de lever l'ensemble des difficultés.

Dans certaines régions, les négociations ont prioritairement concerné l'État et la région, les autres collectivités ayant été associées dans un second temps. D'autres partenariats régionaux ont fait le choix de discuter très en amont avec les conseils départementaux, en particulier sur les volets pour lesquels leur contribution est particulièrement significative, comme sur le volet routier, certaines collectivités infrarégionales ayant été signataires des contrats.

## Le cadre des négociations régionales

Ce cadre a été posé par des instructions transmises aux préfets de région par le Commissariat général à l'égalité des territoires.

### → Instruction du CGET du 11 août 2014

*« Le dialogue avec les différents niveaux de collectivités est une priorité du Gouvernement. Vous veillerez donc à garantir la mobilisation de l'ensemble des collectivités intéressées, dans le cadre d'une instance de concertation dont vous déciderez des modalités de mise en place avec le président du conseil régional. La concertation avec les futures métropoles et les départements doit faire l'objet d'une vigilance particulière de votre part.*

*Dans le prolongement de la concertation qui a été menée lors de la phase d'élaboration de la stratégie régionale, la négociation avec la région doit permettre d'identifier, de prioriser et de programmer budgétairement les opérations qui feront l'objet de la contractualisation. Vous pourrez définir dans ce cadre les priorités du volet territorial. »*

### → Instruction du CGET du 3 décembre 2014

*« Je vous rappelle qu'en vertu de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, seuls l'État et les régions sont obligatoirement signataires des CPER. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit la consultation des départements préalable à l'élaboration du contrat et l'association « de plein droit » des métropoles à celle-ci. Toutefois, ces dispositions ne créent pas d'obligation de signature du contrat pour ces collectivités, sauf pour l'Eurométropole de Strasbourg dont la loi précise qu'elle doit signer le contrat. »*

Pour formaliser les bases d'un accord État-Région et faciliter, par la suite, la finalisation du contrat, un protocole d'accord politique a été signé dans une douzaine de régions, à la demande du Premier ministre, dès la fin de l'année 2014. Il précise les principales orientations du contrat et définit les grandes lignes des contributions financières des signataires.

Après délibération des conseils régionaux et validation interministérielle, **les contrats de plan ont été signés entre les mois de février et novembre 2015.**

Les négociations ont permis d'aboutir à des projets de contrat dont le niveau de précision est très variable d'une région à l'autre. Certaines régions ont privilégié des contrats-cadres définissant les grandes lignes d'orientations communes, d'autres ont préféré préparer des fiches-actions détaillées décrivant précisément les différentes opérations retenues et définissant les critères d'éligibilité des projets à financer.

## La révision du printemps 2016

L'année 2016 représente la première année pleine d'exécution des contrats de plan. Elle a été marquée par la mise en place des nouveaux exécutifs régionaux consécutive aux élections régionales de décembre 2015 et la mise en œuvre de la nouvelle carte des régions, au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Afin d'ajuster le contenu des contrats de plan aux priorités des nouvelles régions et des exécutifs nouvellement élus, le Premier ministre a souhaité ouvrir une phase de révision des contrats de plan dans le cadre des discussions sur la plate-

forme de partenariat entre État et régions. Les modalités de cette révision ont été définies par deux instructions complémentaires adressées aux préfets de région par le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales et le secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, en avril 2016.

## La plateforme de partenariat État-Régions

---

Lors du séminaire des présidents de région du 2 février 2016, le Premier ministre a annoncé « *une nouvelle donne* » dans le partenariat entre l'État et les régions, en particulier concernant les questions d'emploi, de formation professionnelle, d'apprentissage et de développement économique, qui sont au cœur des compétences des régions.

La plateforme du partenariat entre l'État et les régions pour l'emploi, signée le 30 mars 2016 par le Premier ministre et le président de Régions de France traduit leurs engagements réciproques dans ces domaines d'intervention, afin d'accompagner en particulier la mise en œuvre par les régions du volet « 500 000 formations » du plan d'urgence contre le chômage, présenté le 18 janvier par le président de la République.

Le 27 juin 2016, de nouveaux engagements communs ont été pris (acte II de la plateforme) pour le développement des transports durables, la mise en œuvre des orientations de la Grande Conférence de la santé du 11 février 2016 et l'accompagnement financier des projets régionaux, notamment dans le cadre de la révision des CPER.

Ces rendez-vous réguliers doivent se poursuivre afin d'établir un bilan des mesures prises et de formaliser de nouveaux engagements.

Cette révision des CPER vise à ajuster le contenu des contrats de plan. Elle ne se confond donc pas avec la révision à mi-parcours des contrats, et elle n'a pas permis de procéder à leur fusion à l'échelle des nouvelles régions.

**La révision à mi-parcours, qui permettra d'ajuster le contenu des contrats en fonction de l'avancement des projets, interviendra probablement début 2018.** Une fusion des contrats aurait, pour sa part, nécessité de s'appuyer sur un travail amont de réflexion stratégique sur les priorités des régions en matière d'aménagement et de développement des territoires, ainsi que sur la mise en cohérence des politiques régionales, qui était incompatible avec le calendrier retenu.

Cet exercice de révision a porté prioritairement sur le volet de l'enseignement supérieur et de la recherche (notamment sur l'immobilier universitaire) et sur le volet de la mobilité multimodale. Il a débouché sur la signature d'avenants avec les 13 régions métropolitaines ainsi qu'avec les régions concernées par le contrat de plan dédié à la vallée de la Seine.

Au total, plus de 800 millions d'euros supplémentaires ont été apportés par l'État et les conseils régionaux.

## Les modalités de mise en œuvre et les priorités de l'évaluation

---

### La mise en œuvre régionale des CPER

La signature des CPER a souvent été complétée par la signature de **conventions d'application**, nécessaires à la mise en œuvre du contrat.

Celles-ci sont de deux types et poursuivent des finalités différentes :

→ **certaines formalisent les contributions financières des non-signataires des contrats** (collectivités infrarégionales, SNCF Réseau, universités, Crous...), tant au niveau des volets thématiques qu'au niveau d'opérations précises. Les discussions ne se limitent plus simplement à l'État et à la région, et elles confirment la vocation du contrat de plan à mobiliser un grand nombre d'acteurs autour d'opérations complexes ;

→ **d'autres territorialisent des opérations inscrites dans le contrat de plan**. Dans certaines régions, le choix a été fait de signer avec des collectivités territoriales des conventions portant sur l'intégralité du périmètre du CPER, dépassant le cadre des actions financées dans le volet territorial du contrat.

Ces conventions d'application, signées la plupart du temps avec les départements et les principales agglomérations régionales, permettent d'identifier les opérations qui concernent le territoire de la collectivité signataire, répondant au souci d'une meilleure articulation des interventions

au niveau infrarégional. Des conventions ont ainsi été signées avec les métropoles afin d'identifier les opérations du CPER qui concernent les territoires métropolitains et de faciliter la mobilisation des financements de l'État, des régions et des métropoles sur ces projets.

La mise en œuvre des CPER s'appuie sur une gouvernance régionale spécifique, parfois commune avec celle des fonds européens, compte tenu de l'existence d'opérations financées par les deux programmations. Cette gouvernance est homogénéisée dans le cadre des nouvelles régions.

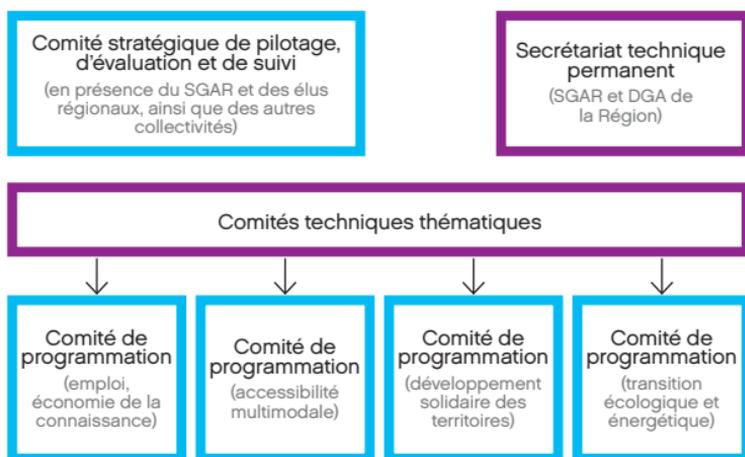
**Propre à chaque région, cette gouvernance comprend néanmoins quelques constantes :**

→ **l'existence d'une instance politique.** Présidée par le président du conseil régional et le préfet de région (ou le Sgar), elle est chargée du pilotage du CPER, qui définit les opérations à engager, assure le suivi régulier de l'avancement du programme et valide le bilan annuel de l'exécution du contrat;

→ **la mise en place d'instances techniques,** référentes pour chacun des volets du CPER, où sont représentés les différents opérateurs et contributeurs de chaque thématique. Ces instances ont vocation à organiser la mise en œuvre des CPER, préparant les opérations à programmer, suivant leur déroulement et assurant le suivi financier du CPER correspondant à leur périmètre thématique.

Ces instances techniques sont parfois couplées avec des comités de programmation qui, dans le respect des orientations stratégiques définies dans le CPER, sont chargés de programmer les opérations en associant les services compétents pour réaliser l'instruction et la validation des dossiers éligibles aux financements contractualisés.

**Figure 3 - Gouvernance locale des CPER :**  
**exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur**



**Le financement des opérations contractualisées passe par deux principaux canaux :**

- **la programmation d'un dossier éligible.** Ces dossiers peuvent correspondre à une tranche d'une opération d'infrastructure comme au financement du fonctionnement d'une structure inscrite dans le CPER;
- **des appels à projets spécifiques,** correspondant à un des axes thématiques des contrats de plan. Sont surtout concernés le volet transition écologique et énergétique et le volet territorial.

Les instances en charge de la mise en œuvre des CPER sont également responsables de leur suivi, tant sur le plan financier que sur le plan de l'avancement de la réalisation physique des opérations, ainsi que de leur évaluation.

## L'évaluation des CPER

Au niveau national, l'évaluation des contrats est pilotée par le CGET en lien avec Régions de France. Au niveau régional, l'évaluation peut être portée par un comité d'évaluation spécifique, lié à l'instance de suivi ou par un comité unique de suivi et d'évaluation.

### **Les évaluations nationales ont plusieurs fonctions :**

- fournir un outillage méthodologique pour les évaluations régionales et participer à la mise en perspective de celles-ci;
- améliorer la mise en œuvre des contrats;
- identifier et analyser les effets des contrats.

Ces évaluations portent sur les objectifs transversaux de la contractualisation, qui concernent les finalités des actions financées par les CPER, ainsi que la valeur ajoutée de la contractualisation État-Région. Il s'agit d'interroger la manière dont les caractéristiques des contrats de plan permettent l'amélioration de la mise en œuvre des politiques en direction des territoires.

### **Les évaluations régionales doivent porter davantage sur des volets thématiques, afin de :**

- mesurer le rôle du CPER dans l'atteinte des objectifs propres à chaque volet;
- préciser les effets de l'utilisation des CPER dans la mise en œuvre des politiques sectorielles et territoriales de l'État et des conseils régionaux;
- guider la mise en œuvre des contrats, dans une logique de pilotage par les résultats.

Ces évaluations visent à améliorer la pertinence, la cohé-

rence et l'efficacité du CPER au regard des enjeux des territoires et des objectifs fixés au niveau régional, en lien avec les priorités nationales.

Les évaluations régionales sont essentielles dans la perspective de la révision à mi-parcours des contrats, puisqu'elles doivent permettre :

- d'évaluer les réalisations par rapport aux objectifs initiaux, tout en sachant que la mise en œuvre des contrats sera encore trop récente pour véritablement mesurer les impacts des CPER sur les territoires;
- de mettre l'accent sur la pertinence et la faisabilité des projets non encore aboutis ou non encore engagés par rapport aux nouveaux objectifs et aux nouveaux cadres d'action, induits notamment par la réforme territoriale;
- d'identifier les difficultés en termes de mise en œuvre et de proposer des pistes d'amélioration.

La période 2015-2016 a été consacrée à l'évaluation de la contribution des CPER aux priorités gouvernementales concernant l'emploi et l'investissement. L'évaluation de la mise en œuvre des volets territoriaux, dans la perspective de leur harmonisation à l'échelle des nouvelles régions, et l'analyse des volets thématiques constituent les priorités nationales pour 2017.



# 4

## Les politiques publiques mobilisées au service de l'aménagement du territoire

- 74 30 milliards d'euros d'investissement au service des territoires
- 77 Mobilités, enseignement supérieur et recherche, transition écologique, numérique, emploi : les priorités du CPER
- 88 Les volets territoriaux : un outil pour lutter contre les fractures territoriales
- 98 Favoriser le rattrapage et le développement des territoires ultramarins
- 101 Des contrats interrégionaux pour l'aménagement des bassins fluviaux et des massifs de montagne

# 30 milliards d'euros d'investissement au service des territoires

Au total, les contrats signés mobilisent 14,6 milliards d'euros de l'État, 16 milliards d'euros des régions et 899 millions d'euros d'autres collectivités locales.

Les **27 contrats régionaux** mobilisent 13,8 milliards d'euros de l'État, 15,4 milliards d'euros des régions, 874 millions d'euros de départements et d'agglomérations signataires des contrats Alsace, Nord-Pas-de-Calais et ultramarins.

## Montants mobilisés par thématique dans les CPER métropolitains (en millions d'euros)

	État	Régions	Autres collectivités	Total
Emploi	203,90	269,77	0,08	473,75
Enseignement supérieur, recherche et innovation	1 528,88	1 660,14	32,54	3 221,55
Innovation, filière d'avenir, « Usine du futur »	47,56	251,80	0,24	299,61
Mobilité multimodale	6 966,67	8 012,91	147,51	15 127,09
Numérique	333,24	579,04	83,82	996,10
Transition écologique et énergétique	2 195,05	1 907,68	201,74	4 304,47
Volet territorial	1 676,01	2 584,80	75,15	4 335,96
<b>Total général</b>	<b>12 951,31</b>	<b>15 266,14</b>	<b>541,07</b>	<b>28 758,52</b>

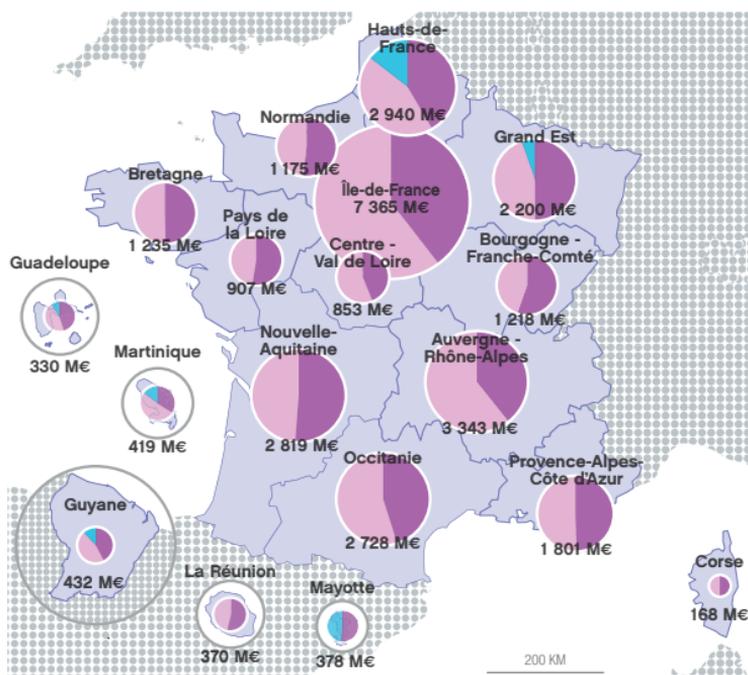
### Montants mobilisés par thématique dans les CPER ultramarins (en millions d'euros)

	État	Régions	Autres collectivités	Total
Aménagement durable, soutien aux dynamiques territoriales	120,59	110,05	33,90	264,54
Cohésion sociale et employabilité	25,47	29,46	19,75	74,68
Développement de la recherche et de l'innovation	17,78	24,74	4,71	47,22
Développement économique durable	213,05	130,84	89,60	433,49
Gestion des ressources énergétiques et environnementales	64,08	44,80	14,77	123,65
Infrastructures et services collectifs de base	417,94	340,83	164,23	923,01
Numérique	6,98	52,73	6,57	66,29
<b>Total général</b>	<b>865,89</b>	<b>733,45</b>	<b>333,53</b>	<b>1 932,88</b>

### Montants mobilisés par type de contrats interrégionaux (en millions d'euros)

	État	Régions	Autres collectivités	Total
Conventions interrégionales de massif	154,89	158,73	50,39	364,01
Plans bassins fluviaux	430,81	241,83	-	672,63
Vallée de la Seine	240,91	200,08	-	440,99
<b>Total général</b>	<b>826,60</b>	<b>600,63</b>	<b>50,39</b>	<b>1 477,62</b>

Figure 4 - Montants des CPER par région



Engagements financiers des signataires des CPER 2015-2020  
En millions d'euros, par région



SOURCES : CGET, 2017 ; IGN GEOFLA, 2016 • RÉALISATION : CGET, 2017

# Mobilités, enseignement supérieur et recherche, transition écologique, numérique, emploi : les priorités du CPER

---

## Mobilité multimodale

La mobilité multimodale est la priorité en matière d'investissement des contrats de plan État-Région 2015-2020. Le montant total de ce volet s'élève à 15,8 milliards d'euros, soit 49,30 % de l'ensemble des crédits mobilisés par les signataires des contrats.

Ce volet s'appuie sur une stratégie globale qui articule différents programmes d'investissements en matière d'infrastructures de transports, y compris les appels à projets transports en commun en site propre, et initiatives en matière de modes doux.

Par rapport aux CPER 2007-2014, **ce volet privilégie l'articulation entre les différents modes et la cohérence des stratégies de mobilité**. Il intègre une part dédiée aux infrastructures routières alors que celles-ci étaient, sur la période précédente, financées par le programme de modernisation des itinéraires (PDMI).

Ce volet vise à répondre à deux enjeux prioritaires : la modernisation du réseau et des infrastructures de transports et l'amélioration de la desserte du territoire.

Les opérations financées à ce titre contribuent ainsi à plusieurs

objectifs :

- le renforcement des **fonctions métropolitaines**, au moyen d'actions visant à accompagner le développement des métropoles, par l'amélioration de l'accessibilité des agglomérations et de la desserte de certains pôles économiques structurants;
- le renforcement de **l'attractivité et de la compétitivité des territoires**, dans une perspective d'encouragement au développement économique;
- l'amélioration de la **desserte des territoires** afin de moderniser le réseau ferroviaire et routier desservant les villes petites et moyennes et de désenclaver les zones rurales;
- le renforcement des **pôles structurants** des espaces ruraux;
- l'intégration du territoire, à travers notamment **l'amélioration des axes** entre les pôles urbains des nouvelles régions.

### SUR LE TERRAIN

#### Exemples de projets du volet mobilité multimodale

- En Île-de-France, la modernisation des infrastructures de transports urbains est soutenue à travers le financement du Nouveau Grand Paris.
- Dans le CPER Haute-Normandie, le renforcement de la compétitivité du port du Havre est recherché par l'amélioration de ses infrastructures (écluses, dessertes, parcs logistiques...).
- Dans le CPER Picardie, l'électrification du tronçon Amiens-Rang-du-Fliers sur la ligne Paris-Boulogne-sur-Mer vise à réduire le temps de parcours et à développer l'activité du fret ferroviaire.
- Dans le CPER Franche-Comté, la modernisation des équipements de la ligne TER du Doubs vise à renforcer cet axe structurant entre Dijon et Besançon, ainsi qu'à améliorer la qualité du service offert aux usagers.

→ En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'aménagement d'échangeurs autoroutiers de l'aire urbaine d'Aix-Marseille vise à améliorer la sécurité routière et à lutter contre les congestions.

## Enseignement supérieur, recherche et innovation

Le volet enseignement supérieur, recherche et innovation mobilise environ 1,6 milliard d'euros de l'État et 1,8 milliard d'euros des régions en métropole et dans les outre-mer. Ce volet s'inscrit en cohérence avec les stratégies européennes (Horizon 2020, Stratégies régionales d'innovation et de spécialisation intelligente ainsi que l'Accord de partenariat relatif à la mise en œuvre des Fesi), et les stratégies nationales d'enseignement supérieur et de recherche (France Europe 2020).

Le volet finance des opérations complémentaires à celles financées par les plans Campus et par le PIA au bénéfice des projets innovants structurant les dynamiques territoriales en matière de recherche et d'innovation. À ce titre, si le CPER ne résume pas, à lui seul, l'ensemble de l'intervention de l'État en faveur des universités et de la recherche, il permet d'intervenir en faveur de projets ou d'établissements non soutenus dans le cadre des appels à projets nationaux.

Dans le champ de la recherche, **le volet vise à soutenir des projets partenariaux innovants** entre acteurs académiques et socio-économiques, ainsi que des **structures de transfert et de diffusion de technologies et d'innovation**. Cela se traduit par le financement d'équipements scientifiques, de plates-formes

technologiques et de démonstrateurs, d'opérations liées à la mise à niveau des très grandes infrastructures de recherche, à portée nationale, européenne et internationale et par le financement de programmes de recherche et d'innovation.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante, le CPER a pour objectif **d'offrir aux acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche des campus attractifs et fonctionnels**, à travers notamment le développement des usages du numérique, la rénovation et la construction de logements étudiants, la réhabilitation et l'aménagement des campus.

À travers ce volet, les CPER contribuent :

- à l'attractivité des métropoles et des grandes agglomérations, en améliorant leur capacité d'accueil des étudiants, en modernisant les bâtiments et les équipements consacrés à l'enseignement et en confortant le rayonnement scientifique du territoire par le soutien aux projets de recherche et au transfert de technologies;
- au développement des campus de proximité, en particulier dans les villes moyennes, notamment à travers la requalification du patrimoine des établissements et le financement de projets de recherche s'appuyant sur les ressources de chaque territoire.

#### **SUR LE TERRAIN**

##### **Exemples de projets du volet enseignement supérieur, recherche et innovation**

- Des équipements expérimentaux innovants dans le champ de la physique nucléaire et atomique dans le cadre du projet E2S2, porté par le grand accélérateur national d'ions lourds (Ganil) figurent dans le CPER Basse-Normandie.

→ Le CPER Aquitaine mobilise 43,8 millions d'euros sur l'université de Pau et des Pays de l'Adour. Sont, par exemple, prévus la rénovation du bâtiment d'Alembert qui accueille l'École nationale supérieure en génie des technologies industrielles (ENSGTI) à Pau, la création d'une halle technologique THD à l'IUT de Mont-de-Marsan ou encore le projet de création d'un Institut transfrontalier – Maison internationale à Bayonne.

→ Un projet de learning-center, inscrit au CPER Bourgogne, vise à optimiser les ressources documentaires et numériques à l'échelle de la nouvelle Région Bourgogne-Franche-Comté. La mise en place de la carte multiservice unique permettra de structurer l'offre de services pour l'ensemble de la communauté universitaire.

→ Dans le CPER Rhône-Alpes, le réaménagement du campus Tréfilerie, à Saint-Étienne, permettra d'améliorer la qualité de la vie étudiante, d'optimiser l'utilisation des locaux et de requalifier les espaces extérieurs.

## Transition écologique et énergétique

Le volet transition écologique et énergétique mobilise environ 2,6 milliards d'euros de l'État et 2,1 milliards d'euros des régions en métropole et dans les outre-mer. Il contribue à la mise en œuvre des objectifs définis dans les Schémas régionaux climat, air, énergie (SRCAE) et les Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). Pour cela, le volet met en cohérence les interventions des régions avec celles du ministère en charge de l'Écologie, de l'Ademe et des Agences de l'eau.

Les projets soutenus dans ce volet sont particulièrement divers et répondent à de nombreux objectifs :

→ la **réduction des émissions de gaz à effet de serre** tout en

renforçant la sécurité d'approvisionnement et la compétitivité du système énergétique, à travers les interventions en faveur de la maîtrise de la consommation d'énergie, dans tous les secteurs d'activité (notamment efficacité énergétique des bâtiments), ainsi que pour le développement des énergies renouvelables;

- **l'économie des ressources** par le développement de l'économie circulaire et la gestion des déchets;
- la **prévention des risques naturels**;
- la **reconquête de la biodiversité** et la préservation des ressources;
- la **promotion et l'animation du développement durable**, en accompagnant les projets territoriaux de développement durable et en encourageant la préservation des paysages et du patrimoine culturel et naturel.

À travers ce volet, le CPER a vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire régional, à la fois par le soutien à des initiatives locales en matière de connaissance des ressources et de promotion du développement durable mais également par le financement de priorités régionales en termes de prévention des risques, de réduction de la consommation d'énergie, de diminution des émissions de gaz à effet de serre, et d'évolution du mix énergétique en lien avec le développement des énergies renouvelables.

#### **SUR LE TERRAIN**

##### **Exemples de projets du volet transition écologique et énergétique**

- Dans le CPER Languedoc-Roussillon, dans le cadre de la lutte contre le risque inondation, seront financées les sécurisations de digues, la rétention dynamique des crues, les actions de sensibilisation et de développement de la connaissance.

→ Dans le CPER Limousin, la gestion des rivières et la préservation des milieux aquatiques fait l'objet de contrats territoriaux « Eau et milieux aquatiques », d'actions de mise en défense des berges et de lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.

→ Dans le CPER Midi-Pyrénées, l'objectif de rénovation de bâtiments publics et des logements passe par des actions d'accompagnement et de sensibilisation en faveur de la rénovation énergétique, et par le soutien aux particuliers, aux organismes HLM et aux collectivités.

## Numérique

Alors que les CPER 2007-2014 avaient permis de mobiliser 100 millions d'euros en faveur des usages du numérique et du développement des infrastructures (résorption des zones blanches de téléphonie mobile, accompagnement des réseaux d'initiative publique en faveur du déploiement du très haut débit), le volet numérique de cette nouvelle génération de CPER s'inscrit dans une logique différente.

Le financement des réseaux d'initiative publique portés par les collectivités locales étant désormais assuré par le plan France Très Haut Débit, financé au titre du Programme d'investissements d'avenir, ce volet a moins vocation à financer des infrastructures qu'à renforcer l'animation régionale et à poser les conditions de la mise en œuvre de politiques en faveur de l'aménagement numérique du territoire.

## ZOOM SUR

### Le plan France Très Haut Débit

Lancé au printemps 2013, le plan France Très Haut Débit vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici à 2022, à proposer un accès à Internet performant à l'ensemble des logements, des entreprises et des administrations. Pour atteindre cet objectif, il mobilise un investissement de 20 milliards d'euros en dix ans, partagé entre les opérateurs privés, les collectivités territoriales et l'État.

Afin que la couverture du territoire soit intégrale en 2022 et éviter le déploiement de plusieurs réseaux en parallèle, **le plan divise le territoire en deux zones :**

→ dans les grandes agglomérations et chefs-lieux de département, les opérateurs privés déploient des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH). Ils s'engagent à réaliser ces déploiements d'ici à 2020 dans le cadre de conventions signées avec les collectivités territoriales concernées et l'État;

→ en dehors des grandes agglomérations, les collectivités territoriales déploient des réseaux publics. Propriété des collectivités territoriales, ces « réseaux d'initiative publique » proposent, comme les réseaux privés, des services aux particuliers et aux entreprises par des fournisseurs d'accès à Internet. Dans ce cadre, l'État mobilisera une enveloppe de plus de 3 milliards d'euros.

Source : mission France THD.

Ainsi, les CPER permettent d'accompagner la mise à jour des Stratégies de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (Scoran), qui définissent les principales orientations de la région en matière de couverture numérique des territoires et de déploiement des usages et services numériques.

En complément, les CPER accompagnent différentes démarches en faveur de la mutualisation, qu'il s'agisse d'observatoires du numérique ou encore de plateformes d'information géographique destinées à rendre accessible l'information localisée à tous les acteurs de la sphère publique.

Enfin, ce volet permet de soutenir le développement des usages du numérique, par exemple en encourageant le recours aux offres de *cloud* ou encore la mutualisation des opérations de *data-centers*, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou encore en soutenant la création de plateformes de services au public en ligne.

Ce volet soutient, par ailleurs, des actions en matière de e-santé (projets de coordination des personnels de santé, déploiement de services numériques dans les maisons de santé), de culture (équipement d'établissements, développement de portails de valorisation de données ou d'applications mobiles), d'éducation (initiatives « Écoles connectées », développement des espaces numériques de travail) ou encore d'accompagnement des entreprises, par exemple par le développement du télétravail.

## Innovation, filières d'avenir, « Usine du futur »

Ce volet vise à construire le dialogue stratégique entre l'État et la région, qui repose sur les mesures du programme d'investissements d'avenir consacrées à la Nouvelle France industrielle et sur les stratégies de spécialisation des régions. L'enjeu est de favoriser les meilleures synergies possibles entre les investissements issus des programmes nationaux

et l'action des régions en faveur du développement économique et de l'innovation.

Le volet innovation, filières d'avenir, « Usine du futur » répond donc d'abord à un objectif de mise en cohérence de l'action publique. Disposant de peu de crédits contractualisés, il s'appuie sur plusieurs leviers d'action :

→ la valorisation des objectifs de financements régionalisés mobilisés par BPI France au titre du plan « Usine du futur », dont la région est chef de file, définissant notamment les conditions de mise en œuvre de ce plan au niveau régional;

→ **le lancement, dans quelques régions, de l'expérimentation « Partenariats régionaux d'innovation », conduite dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir.**

Cette expérimentation permettra de contractualiser les crédits mobilisés dans le cadre d'appels à projets régionaux, co-élaborés avec le Commissariat général à l'investissement et la région.

#### ZOOM SUR

##### **L'expérimentation « Partenariats régionaux d'innovation »**

Répondant au souhait des régions de voir le Programme d'investissements d'avenir en partie territorialisé, une expérimentation d'appels à projets régionaux disposant de crédits du PIA a été inscrite dans les CPER.

Cette expérimentation s'appuie sur le principe d'un cofinancement État-Région des projets d'innovation portés par des entreprises et sur une codécision État-Région pour le choix des projets. Les thématiques des appels à projets sont adaptées aux enjeux de chaque région.

En termes de financement, des fonds de garantie d'intervention servant à la mise en place de l'action sont alimentés dans chaque région par l'État et la région à hauteur de 10 millions d'euros chacun. Le PIA apporte au total 60 millions d'euros (25 millions d'euros de subventions et 35 millions d'euros d'avances récupérables, dont 10 millions d'euros en tranche conditionnelle).

Destinés aux PME, les appels à projets permettent le financement des projets soit au stade de la faisabilité, soit au stade du développement ou de l'industrialisation.

Par exemple en Pays de la Loire, l'appel à projets « Fonds Pays de la Loire Territoires d'innovation » vise à soutenir des projets d'innovation dans le domaine des technologies avancées de production, des industries maritimes, de l'alimentation et des bio-ressources, de la santé, de l'informatique et l'électronique professionnelle, des industries culturelles et créatives.

## Emploi

L'emploi est une priorité transversale aux CPER. De fait, les contrats de plan ont **une double finalité en termes de soutien à l'emploi local** :

- financer des opérations nouvelles sur les territoires, notamment dans le domaine des infrastructures de transports et du BTP, secteurs pourvoyeurs d'emplois;
- à plus long terme, assurer le développement de l'emploi par le renforcement de l'attractivité des territoires et le soutien aux territoires les plus fragiles.

Au-delà de cette approche transversale, les CPER ont vocation à faire le lien avec les politiques régionales en termes d'emploi.

Ainsi, afin de promouvoir une réponse globale au niveau régional aux problématiques liées à l'orientation, la formation, l'insertion et le maintien des publics les plus fragilisés sur le marché du travail, les contrats de plan mobilisent 230 millions d'euros de l'État et 300 millions d'euros des régions dans le but :

- d'améliorer les diagnostics portant sur les territoires, les filières et les secteurs professionnels;
- d'accompagner la réforme du service public de l'orientation et, notamment, l'information sur l'offre de formation et la professionnalisation des acteurs intervenant auprès des publics;
- de contribuer à la sécurisation des parcours professionnels.

Ce volet soutient ainsi le réseau des Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation-Observatoires régionaux sur l'emploi et la formation (Carif-Oref), les Associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) et encourage la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) territoriale.

## Les volets territoriaux : un outil pour lutter contre les fractures territoriales

---

### Les principes du volet territorial

Le volet territorial des CPER constitue le cadre privilégié de l'élaboration de politiques territoriales partagées entre l'État et les régions. Cette élaboration a été laissée à la négociation entre l'État local et la région, selon un principe de coconstruction en fonction des

enjeux territoriaux et en cohérence avec les orientations de l'État, rappelées dans les mandats de négociation.

S'il a été rendu obligatoire, le volet territorial se caractérise cependant par une souplesse d'intervention. Il **permet d'accompagner des dynamiques territoriales et de tenir compte des spécificités des territoires**, en ciblant ceux qui présentent des enjeux particuliers en termes de coordination des interventions publiques, de solidarité nationale et de développement territorial intégré.

L'État mobilise 1,7 milliard d'euros et les régions 2,5 milliards d'euros dans les volets territoriaux des CPER. Ceux-ci portent ainsi les priorités de l'État en faveur des territoires les plus en difficulté : quartiers prioritaires de la politique de la ville, territoires ruraux, territoires confrontés à des difficultés socio-économiques. Ils interviennent en accompagnement de la réforme territoriale. Ils reflètent également les orientations et politiques régionales de développement territorial, en lien avec les stratégies de mise en œuvre des fonds européens structurels et d'investissement (Fesi).

#### SUR LE TERRAIN

##### Exemples de projets du volet territorial

- Dans le CPER Champagne-Ardenne, le renforcement des fonctions de centralité des villes petites et moyennes passe par un soutien à l'ingénierie en lien avec les politiques intercommunales.
- Afin d'améliorer la démographie médicale en Centre-Val de Loire, des maisons de santé pluridisciplinaires et les usages du numérique sont favorisés.
- Dans le CPER Poitou-Charentes, des actions exemplaires en matière de développement économique local,

de préservation du patrimoine littoral et de prise en compte des enjeux environnementaux sont soutenues dans le cadre de la gestion intégrée du littoral charentais.

→ Dans le CPER Auvergne, afin de garantir l'accessibilité à la culture et fournir des conditions favorables à la création artistique et à sa diffusion, il est prévu d'installer la scène nationale dans un nouveau lieu dédié à Clermont-Ferrand.

→ En Bretagne, est mis en place un accompagnement spécifique des collectivités concernées par des processus de perte d'attractivité et de centralité, qui s'engagent dans des stratégies globales de revitalisation de leur centre urbain. Les centres-bourgs, qui font l'objet d'expérimentation avec l'Établissement public foncier (EPF) et ceux qui se sont mobilisés pour répondre à l'appel à manifestation d'intérêt national constituent des cibles prioritaires.

→ Dans le CPER Lorraine, le soutien au renouvellement urbain et l'intervention dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville fait l'objet d'une action conjointe de l'État et de la région, notamment pour lutter contre les dysfonctionnements urbains les plus importants.

→ Dans le CPER Alsace, afin de faciliter la réalisation d'un espace transfrontalier permettant la mobilité, l'activité économique et l'emploi, sont soutenues les structures de coopération transfrontalière ainsi que la mise en œuvre des programmes et projets transfrontaliers.

→ Dans le CPER Nord-Pas-de-Calais, la structuration d'un réseau régional d'ingénierie de l'aménagement est mise en place avec l'appui, notamment, des agences d'urbanisme, de la Mission bassin minier et du Centre ressource du développement durable (CERDD).

→ En Corse, l'intervention en faveur des espaces ruraux, en complémentarité des mesures du plan de développement rural, porte sur l'amélioration des services à la population, la revitalisation économique des espaces montagnards.

## Typologie des interventions du volet territorial

Les territoires fragiles, enjeux de solidarité nationale	
<b>Territoires vulnérables en mutations socio-économiques</b>	Ces territoires sont accompagnés par des interventions reposant, en particulier, sur le développement économique et industriel et sur des projets de requalification des friches et du foncier.
<b>Quartiers prioritaires de la politique de la ville</b>	Les zones urbaines les plus en difficulté font l'objet d'interventions conjointes de l'État et des collectivités territoriales, inscrites dans les contrats de ville. Est ainsi contractualisée une enveloppe de 850 millions d'euros d'équivalent-subvention au titre des aides apportées par l'Anru aux projets régionaux du Nouveau Programme national de renouvellement urbain.
<b>Territoires ruraux et périurbains</b>	La revitalisation et la densification des territoires ruraux et périurbains sont portées par des actions de reconquête du foncier et de réhabilitation de l'habitat, de développement des services et équipements, de développement économique et de maintien des emplois ainsi que de soutien à l'ingénierie.
<b>Villes petites et moyennes</b>	Il s'agit de renforcer le maillage intermédiaire des villes petites et moyennes et de soutenir leurs fonctions de centralité en termes de services, d'équipements et d'emplois, en particulier dans le cadre des dynamiques intercommunales.
Les services au public et le numérique, leviers pour réduire les disparités territoriales	
<b>Services au public</b>	Les modalités d'intervention en faveur du développement des services au public s'inscrivent, en particulier, dans le cadre des Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

<b>Accès aux soins</b>	Dans le cadre de l'amélioration de l'accès aux services de proximité, l'accès aux soins constitue un enjeu particulier pour les acteurs locaux. Il se traduit par un soutien aux structures (maisons de santé pluridisciplinaires, pôles de santé) et aux usages du numérique dans ce domaine (e-santé, télémédecine).
<b>Usages du numérique</b>	Les usages du numérique ont été intégrés dans le volet territorial avec des modalités d'application diverses (santé, services, culture, tourisme, etc.), articulées à tous types d'inventions.
<b>Les coopérations territoriales structurantes</b>	
<b>Territoires de projets</b>	À l'échelle de ces territoires (agglomérations, pays/pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, parcs naturels régionaux, pôles métropolitains), sont mis en œuvre des programmes d'action visant à un développement territorial intégré.
<b>Coopération transfrontalière</b>	Les stratégies transfrontalières mises en place par les régions concernées portent à la fois sur les modalités de gouvernance, le soutien à l'ingénierie et la mise en œuvre de projets structurants.
<b>Gestion intégrée du littoral</b>	Les programmes développés pour l'aménagement et le développement durables du littoral articulent différentes dimensions : connaissance de l'évolution du littoral, prévention et gestion des risques, protection du milieu marin, gestion intégrée des zones côtières, etc.
<b>Des dynamiques de développement local attractives et innovantes</b>	
<b>Coopérations économiques et innovation</b>	La mise en place de coopérations économiques et innovantes permet de soutenir le développement local et l'attractivité des territoires.
<b>Patrimoine naturel et culturel, tourisme et écologie</b>	La mise en valeur des atouts des territoires, par le biais du patrimoine naturel et culturel (biodiversité, monuments et sites de visite, équipements culturels...) contribue à leur développement et à leur attractivité, en particulier touristique.

<b>Projets culturels</b>	Les projets visent à faciliter l'accès du public à la culture et à valoriser le patrimoine comme vecteur de développement économique et d'attractivité touristique du territoire. Ils relèvent principalement de travaux de construction, d'entretien et de valorisation des monuments patrimoniaux ainsi que du développement des pratiques culturelles.
<b>L'ingénierie territoriale</b>	
<b>Ingénierie territoriale</b>	Les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) permettent d'apporter aux acteurs régionaux des moyens dédiés à l'ingénierie pour l'observation et la connaissance des territoires, l'animation territoriale et la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire : observatoires, systèmes d'information géographique, études, plateformes et centres de ressources, réseaux d'acteurs, fonds d'intervention, appui aux initiatives, etc.
<b>Ingénierie foncière</b>	Les interventions foncières, concernant notamment le traitement des friches, font l'objet d'une ingénierie particulière, en lien avec les établissements publics fonciers (EPF) et les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer).
<b>Établissements publics d'aménagement (EPA)</b>	Les opérations d'urbanisme d'intérêt national, portées par des EPA, sont inscrites dans les volets territoriaux en articulation avec des dynamiques de territoires globales (coopérations métropolitaines et transfrontalières en particulier) : Bordeaux-Euratlantique, Alzette-Belval (frontière franco-luxembourgeoise), Plaine du Var Euroméditerranée, Saint-Étienne et différents EPA en Île-de-France.

## L'articulation avec d'autres politiques territorialisées

Les volets territoriaux reflètent un effort particulier de structuration des interventions, conduit par les acteurs régionaux en lien avec les politiques de développement territorial des conseils régionaux et certaines politiques sectorielles.

Ce volet s'appuie, tout d'abord, sur **l'articulation des interventions de l'État et des régions, qui mobilisent le plus souvent leurs financements de façon complémentaire sur les mêmes champs d'intervention**, selon leurs modalités propres. Le volet territorial organise ainsi le soutien de l'État en direction de certains territoires ou en fonction de certaines priorités, conjointement aux politiques territoriales des conseils régionaux reposant le plus souvent sur un système de contractualisation infrarégionale.

Dans une logique de mise en cohérence des interventions au profit des territoires, **les volets territoriaux organisent la territorialisation de politiques sectorielles**, souvent en complémentarité avec les volets thématiques des CPER, notamment dans le champ de l'emploi et de la transition écologique et énergétique.

Parallèlement, le rattachement des contrats de ville et des conventions de revitalisation des centres-bourgs au volet territorial des CPER a créé un effet de levier sur les interventions des partenaires dans la plupart des régions.

Ainsi, s'agissant de la **politique de la ville**, les volets territoriaux indiquent les quartiers concernés par les contrats de ville et les conventions de renouvellement urbain ainsi que, dans quelques régions, par la formalisation d'engagements régionaux en faveur

des zones urbaines les plus en difficulté, notamment dans le cadre des projets régionaux du nouveau programme national de renouvellement urbain.

S'agissant des **centres-bourgs**, le volet territorial prévoit non seulement un accompagnement des territoires lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt national, mais aussi parfois une démarche plus globale d'aménagement durable des centres-bourgs.

Enfin, ce volet s'articule avec les fonds européens structurels et d'investissement mobilisés sur les approches territorialisées et intégrées, liées aux interventions contractualisées, appuyées sur les démarches Leader et sur le développement urbain intégré Feder/FSE.

La refonte des outils d'intervention territoriale de nombreux conseils régionaux depuis 2016, la mobilisation d'outils contractuels à la fois généralistes, destinés à certains types de territoires (contrats de ruralité, pactes État-Métropole mis en œuvre à partir de 2017), et spécifiques, répondant à des enjeux territoriaux propres à certains territoires en difficultés, rendent nécessaire l'adaptation des volets territoriaux au moment de la révision à mi-parcours.

Cette révision doit permettre d'assurer la complémentarité de ces nouveaux dispositifs avec les volets territoriaux des CPER, afin de permettre à ceux-ci de remplir au mieux ces objectifs de mise en cohérence des interventions État-Région et de lisibilité de l'action publique territoriale de l'État.

## Le volet métropolitain des CPER

L'article 43 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014

prévoit que « *la métropole est associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'État, en application de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, qui comporte un volet spécifique à son territoire* ». Le cahier des charges préalable à la phase stratégique du printemps 2014 définit le volet métropolitain comme « *une approche contractuelle dédiée, permettant de favoriser la synergie des politiques et des interventions de l'État, du conseil régional et de la métropole sur le territoire de cette dernière* ».

Le volet métropolitain vise à territorialiser les engagements État-Région pris dans le cadre de la négociation des CPER et à formaliser les engagements de la métropole pour le financement des projets contractualisés. Les actions et les projets concernant l'espace des métropoles et relevant des volets thématiques sont déclinés dans les CPER, de sorte que la question métropolitaine fait l'objet d'un traitement spécifique. Les volets métropolitains partagent des objectifs transversaux visant au renforcement de l'attractivité métropolitaine, au développement de l'accessibilité du territoire et à l'amélioration de la cohésion territoriale et sociale.

Hors le cas particulier de la métropole du Grand Paris, qui ne fait pas l'objet d'un volet métropolitain dans le CPER Île-de-France, des volets métropolitains ont été élaborés avec l'ensemble des métropoles existantes, à l'exception de la métropole de Rouen, signataire cependant d'un règlement d'application particulier précisant les modalités de mise en œuvre des engagements des partenaires sur le territoire de la métropole.

### L'association des métropoles aux contrats de plan prend trois formes :

- deux métropoles sont signataires des CPER (Lille et Strasbourg);
- deux métropoles ont signé avec l'État et la région une convention métropolitaine intégrée, où les engagements CPER ne constituent qu'une part des engagements totaux (Brest et Rennes);
- huit métropoles sont signataires d'une convention métropolitaine qui territorialise les opérations des CPER (Lyon, Grenoble, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Aix-Marseille). Nancy, qui n'avait pas encore le statut de métropole en 2015, est également signataire d'une convention territoriale déclinant le CPER Lorraine.

#### SUR LE TERRAIN

##### Exemples de projets du volet métropolitain

- Dans le CPER Bretagne, le développement du Campus mondial de la mer, à Brest, passe par le soutien à des opérations de structuration du campus et le financement d'infrastructures de recherche (projets Euro-Argo, Vigisat...).
- À Marseille, le CPER Provence-Alpes-Côte d'Azur prévoit le regroupement sur un site unique, au sein du nouvel Institut méditerranéen de la ville et des territoires, des enseignements actuellement délivrés par l'École nationale supérieure d'architecture, l'École nationale supérieure du paysage et l'Institut d'urbanisme et d'aménagement régional.
- Le volet métropolitain du CPER Aquitaine soutient pour la métropole de Bordeaux le développement des activités industrielles et navales du Grand Port maritime, la filière croisière maritime, ainsi que le projet « Port du futur ».

→ Le volet métropolitain de Toulouse du CPER Midi-Pyrénées prévoit la modernisation de gare de Toulouse-Matabiau pour accueillir l'arrivée de la ligne à grande vitesse.

→ L'extension de la Piscine, musée d'art et d'industrie de Roubaix, la réhabilitation de la Rose des vents, scène nationale à Villeneuve d'Ascq, et du Grand Mix, scène de musiques actuelles de Tourcoing, sont autant de projets culturels soutenus par le CPER Nord-Pas-de-Calais, qui contribuent au rayonnement de la Métropole européenne de Lille.

## Favoriser le rattrapage et le développement des territoires ultramarins

---

### Un engagement important de l'État en faveur des outre-mer

L'engagement total de l'État dans les CPER ultramarins, signés avec la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, La Réunion et Mayotte, s'élève à 865 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 733 millions d'euros mobilisés par les régions et 333 millions apportés par les départements.

Ces CPER se distinguent par leur articulation particulière avec les fonds européens. En effet, **plus de 80 % des opérations financées par le contrat de plan font l'objet de cofinancements européens**, le contrat de plan facilitant la mobilisation de contreparties nationales.

## La prise en compte des spécificités ultramarines

Les CPER sont adaptés aux spécificités des territoires ultramarins : contraintes géographiques et climatiques (éloignement, isolement, insularité, aléas naturels), évolutions démographiques (croissance mais aussi vieillissement de la population), contextes socio-économiques (illettrisme, décrochage scolaire, chômage des jeunes, etc.), rattrapages nécessaires en termes d'infrastructures de base, d'équipements publics et de services collectifs, notamment au regard du risque contentieux relatif à la mise en conformité avec la réglementation européenne, en particulier environnementale (eau, assainissement, déchets, etc.).

La contractualisation doit permettre d'agir en faveur du développement endogène des territoires ultramarins, de l'amélioration des infrastructures et des services collectifs de base, de la valorisation des ressources et des atouts des territoires en favorisant leur intégration dans leur environnement régional.

### Les CPER ultramarins sont structurés autour de six thématiques

Pour répondre aux enjeux de ces territoires, elles sont adaptées et élargies par rapport au cadre contractuel métropolitain :

- infrastructures et services collectifs de base, vulnérabilité des territoires et populations;
- aménagement urbain durable et soutien aux dynamiques territoriales;
- gestion des ressources énergétiques et des ressources environnementales;

- développement de la recherche et de l'innovation, filières d'excellence;
- cohésion sociale et employabilité;
- développement économique durable.

Les interventions relatives au numérique et à la mobilité ont été intégrées, selon les contrats, soit dans l'une de ces thématiques, soit dans un axe propre.

Les investissements des CPER – particulièrement centrés sur la réponse aux besoins en infrastructures de base (eau, déchets, transports, etc.) et la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels – ont ainsi **vocation à contribuer à la correction des écarts de développement**, en termes économiques et sociaux, au désenclavement physique et numérique, à la transition écologique et énergétique.

Au-delà des investissements structurants, les CPER visent à encourager le développement pérenne d'une assistance technique à maîtrise d'ouvrage et d'une ingénierie de montage de projets, de manière à répondre aux différents enjeux auxquels font face les outre-mer.

#### **SUR LE TERRAIN**

##### **Exemples de projets des contrats de plan ultramarins**

- À La Réunion, le renforcement de l'attractivité du territoire montagnard des Hauts prend la forme d'opérations d'aménagement visant tant à la préservation des espaces qu'à la valorisation, notamment touristique, du territoire.

→ À Mayotte sont inscrits des investissements en infrastructures et en équipements de transformation des produits agricoles, ainsi que des actions en faveur de la structuration des filières agricoles afin d'améliorer la mise sur le marché des productions.

→ En Guyane, la construction d'un nouveau pont sur la rivière Comté, sur la RN2, en remplacement du pont provisoire et la rectification des virages permettent de sécuriser la desserte entre Cayenne et l'est du territoire.

→ À la Martinique, dans le cadre du plan Séisme Antilles, le CPER finance la réduction de la vulnérabilité sismique des bâtiments scolaires, primaires et secondaires.

→ En Guadeloupe, le CPER permet de financer la mise en conformité des stations d'épuration, la réhabilitation des réseaux et d'optimiser les infrastructures d'assainissement existantes.

## Des contrats interrégionaux pour l'aménagement des bassins fluviaux et des massifs de montagne

---

### Les conventions interrégionales de massif

Les conventions interrégionales de massif sont au nombre de cinq. Elles concernent les massifs des Alpes, du Jura, des Pyrénées, des Vosges et le Massif central.

Inscrites dans la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et

à la protection de la montagne, dite « loi Montagne », ces conventions constituent le principal outil d'intervention de la politique de la montagne. Elles sont la déclinaison opérationnelle des schémas interrégionaux de massif réactualisés dans chacun des massifs. Ces contrats interrégionaux, mobilisant les cofinancements de toutes les régions concernées par chacun des massifs, visent à permettre une meilleure valorisation des atouts des territoires de montagne, en prenant en compte leurs caractéristiques naturelles et socio-économiques.

Les conventions interrégionales n'ont pas vocation à traiter l'ensemble des problématiques rencontrées sur le territoire montagnard, mais bien **celles dont la prise en compte à l'échelle interrégionale apporte une plus-value par rapport à un traitement aux échelles territoriales régionales ou locales.**

Ces plans sont pilotés par un préfet coordonnateur de massif, en lien avec le comité et le commissaire de massif.

#### **Ces conventions mettent en avant quatre priorités :**

→ **renforcer l'attractivité des territoires des massifs** par une amélioration de l'offre de services aux populations et aux entreprises, en favorisant la mobilité des personnes et des marchandises et en accompagnant les formes d'organisation du travail (pluriactivité et saisonnalité);

→ **accompagner la valorisation économique des ressources naturelles, culturelles et patrimoniales** et des compétences reconnues dans les massifs. Il s'agit de favoriser la structuration des filières, en aidant à la mise œuvre de nouvelles formes d'organisation territoriale de l'économie touristique hivernale et estivale, en favorisant une meilleure valorisation des ressources naturelles (bois, eau) et des productions agricoles de qualité et en valorisant les ressources patrimoniales;

- **accompagner l'adaptation au changement climatique** en améliorant la connaissance des impacts sur les ressources naturelles, en organisant la prévention des risques naturels, en favorisant l'adaptation des activités liées aux ressources naturelles, notamment l'agro-pastoralisme, en favorisant de nouvelles formes de production d'énergie;
- **développer les coopérations inter-massifs** et la coopération territoriale entre régions de montagne.

**Au total, les cinq conventions de massif mobilisent 155 millions d'euros de l'État, 165 millions d'euros des régions et 50 millions d'euros des départements.** Elles ont vocation à être adossées aux programmes opérationnels de massifs, qui bénéficient de crédits Feder pour la période 2014-2020.

## Les contrats interrégionaux de bassins fluviaux et la vallée de la Seine

Les conventions interrégionales des bassins fluviaux sont principalement orientées vers des problématiques de gestion de l'eau et de prévention des risques à l'échelle du bassin-versant. Ainsi, six contrats ont été conclus sur les bassins hydrographiques de la Loire, de la Meuse, du Rhône, de la Seine, de la Garonne et du Lot, mobilisant au total 430 millions d'euros de l'État et 242 millions d'euros des régions.

Certaines conventions sont davantage orientées vers des problématiques ayant trait au développement économique, à l'énergie et aux transports, en particulier le plan Rhône. C'est dans cette logique de développement territorial global le long des vallées fluviales qu'a également été conçu le contrat de plan interrégional

de la vallée de la Seine, qui mobilise à lui seul 240 millions d'euros de l'État et 200 millions des régions.

Les contrats interrégionaux de bassins ont vocation à constituer des démarches structurantes pour mettre en œuvre une véritable stratégie de gestion de l'eau et des milieux aquatiques mais aussi de prévention des risques liés aux inondations à l'échelle des bassins-versants. Ils constituent un **outil de cohérence des politiques publiques et de solidarité pour des actions communes (locales et globales) à l'échelle de tout le bassin.**

Les contrats de plan interrégionaux État-Région (CPIER) sont menés en articulation avec les programmes opérationnels interrégionaux « grands fleuves » ou les axes interrégionaux des programmes opérationnels régionaux, afin de structurer la contrepartie nationale aux financements européens sur une échelle géographiquement cohérente. Cette démarche s'inscrit également dans le contexte de la révision des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) et de l'élaboration des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) et des stratégies locales sur les territoires à risque important.

Ces plans sont pilotés par les préfets coordonnateurs de bassin, en lien avec les comités de bassin, associant ainsi l'État, les Agences de l'eau, les élus des collectivités régionales, départementales et locales, les représentants socioprofessionnels et les associations.

**Ces contrats interrégionaux portent sur les priorités suivantes :**

→ **préserver ou restaurer le bien commun que sont la ressource en eau, les espaces et espèces patrimoniales en danger, en favo-**

risant la restauration de la continuité écologique, la préservation et la restauration des annexes hydrauliques et des zones humides;

→ **faire des vallées et de leurs affluents des territoires de développement durable** et résilients, moins vulnérables aux risques d'inondation et de sécheresse, en prévenant leurs conséquences néfastes;

→ faire du patrimoine naturel, culturel, architectural et paysager des bassins fluviaux et de leurs affluents **un moteur de développement de l'attractivité** et la compétitivité des territoires;

→ **développer et partager une connaissance globale**, fondamentale et opérationnelle des fleuves et de leurs écosystèmes.

## Le contrat de plan interrégional de la vallée de la Seine

La mise en valeur de la vallée de la Seine s'appuie sur un schéma stratégique d'aménagement et de développement. Mobilisant les régions Normandie et Île-de-France, ce schéma stratégique fixe le contexte global dans lequel se déploieront les actions à l'horizon 2030. Il décline ensuite les orientations stratégiques traduites dans le contrat de plan interrégional pour la période 2015-2020, qui intègre les projets et démarches ayant une valeur ajoutée interrégionale, permettant de développer les synergies entre acteurs de la vallée de la Seine et de tirer le meilleur parti économique et environnemental de ce territoire.

Piloté par une délégation interministérielle dédiée, ce CPIER s'inscrit dans une démarche d'ensemble qui vise à consolider le Grand Paris comme « ville monde » par un développement solidaire et global des territoires qui

la relie à la mer d'une part, et par une approche de la Seine et de sa vallée en tant qu'axe de déplacement et de développement durable d'autre part.

Le projet d'aménagement et de développement de la vallée de la Seine représente ainsi une opportunité d'impulser une dynamique d'activités nouvelles et de projets innovants créateurs d'emplois, par la conduite d'actions concertées entre l'État, les régions concernées et leurs différents partenaires.

### **Le CPIER repose sur trois priorités**

- **La gestion optimale du territoire et son développement durable**, valorisant tant les espaces urbanisés que les zones naturelles;
- **la maîtrise des flux et déplacements**, grâce à un réseau promouvant la cohérence, l'interconnexion des différents modes et le report modal du transport routier vers le transport ferré et fluvial;
- **le développement des filières économiques d'excellence**, du tourisme et des coopérations en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

# 5

---

## Conclusion

Si les contrats de plan jouent un rôle majeur dans les politiques d'aménagement du territoire depuis les années 1980, ils ont connu au fil des générations des évolutions importantes, dans leurs principes directeurs comme dans leurs modalités d'élaboration et de mise en œuvre.

Ils sont parvenus à fédérer de plus en plus de partenaires, à constituer autour du couple État-Région un véritable espace de dialogue entre l'État, les collectivités locales et de nombreux autres opérateurs du développement territorial.

Exercice hybride – entre planification stratégique et négociation financière –, ils ont permis à l'ensemble de ces acteurs de s'accorder sur des objectifs et de faciliter la réalisation d'un grand nombre de projets, dont beaucoup d'investissements structurants pour les territoires dans le domaine des mobilités, de l'enseignement supérieur et des équipements collectifs en particulier.

Confrontés à la concurrence d'autres modes d'intervention de l'État, mais aussi des régions, à l'exemple des appels à projets qui se sont multipliés au cours des dernières décennies, ils ont également dû faire face à la raréfaction des ressources budgétaires, qui a parfois remis en cause la capacité des signataires à respecter leurs engagements pluriannuels. Pour autant, les contrats de plan demeurent un outil partenarial important, auxquels les acteurs nationaux et régionaux restent profondément attachés.

Dans le nouveau contexte institutionnel issu des récentes lois d'organisation territoriale, la révision à mi-parcours des

CPER 2015-2020 et leur consolidation à l'échelle des nouvelles régions constituent d'importants rendez-vous pour les années à venir. C'est l'occasion de réaffirmer leur caractère structurant et intégrateur, tout en lançant les réflexions sur la contractualisation post-2020.

Ces réflexions devront prendre en compte le renforcement des compétences des régions – notamment chargées d'élaborer les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) – ainsi que la montée en puissance des métropoles.

Pour l'État, l'exercice permettra de confirmer son rôle de stratège et de garant de la cohésion territoriale. Il doit aussi le conduire à conforter sa position de partenaire, et pas seulement de prescripteur, l'enjeu principal étant de veiller à la cohérence entre les dispositifs d'intervention européens, nationaux et régionaux, indispensable à la lisibilité et à l'efficacité des politiques publiques territorialisées. Dans cette optique, l'expérience contractuelle acquise sur plus de trois décennies de décentralisation constituera un atout précieux.



# 6

---

## Bibliographie

## Recomposition des rapports entre l'État et les territoires

AUST Jérôme, CRESPIY Cécile, et *alli*, « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 2013, n° 90, pp. 3-21.

DUBOIS Jérôme, *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multiniveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 216 pages.

DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, n° 46 (4), pp. 580-623.

EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance, quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 11, 2005, pp. 96-111.

EPSTEIN Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'année sociologique*, 2015, n° 65/2, pp. 457-482.

GILBERT Guy, THOENIG Jean-Claude. *Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités*, *Revue d'économie financière*, 1999, n° 51, pp. 45-78.

LEROY Marc, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-Région », *Revue française de science politique*, 1999, n° 49 (4), pp. 571-597.

**PASQUIER Romain**, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, 228 pages.

**PASQUIER Romain**, *Le pouvoir régional, mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, Collection « Références-Gouvernances », 2012, 384 pages.

## Rapports sur les CPER

**ANDRÉ Pierre**, « *Les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée* », rapport d'information n° 446, fait au nom de la délégation pour la planification du Sénat, 28 juin 2000, 425 pages.

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

**CHÉRÈQUE Jacques**, « *Plus de région et mieux d'État : rapport sur la prochaine génération de contrats de plan État-Région (2000-2006)* », Paris, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, mai 1998, 72 pages.

**Cour des comptes**, « *Les contrats de projets État-Région* », enquête demandée par la commission des finances du Sénat, Paris, 31 octobre 2014, 165 pages.

**GUIGOU Jean-Louis, MAQUART Daniel**, « **Rapport au ministre d'État sur la planification décentralisée** », Paris, ministère du Plan et de l'Aménagement du territoire, octobre 1981, 54 pages.

**LABAZÉE Georges**, « **Les partenariats entre l'État et les collectivités territoriales** », rapport d'information n° 27, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, 9 octobre 2012, 63 pages.

**OLLIVIER Yvon, inspecteur général des finances, CASTERA Richard, inspecteur général de l'administration**, « **Rapport à M. le Premier ministre sur l'avenir des contrats de plan État-Régions** », mars 2005, 42 pages.

## Contractualisation territoriale et CPER

**ALBERTINI Jean-Benoît, ALOUIS Françoise, LE DOLLEY Vincent, LESPIAUCQ Anne**, « **Les contrats de projets État-Région** », Paris, Délégation interministérielle à l'attractivité et à la compétitivité des territoires, La Documentation française, 2007, 112 pages.

**BOUTET Annabelle, FOUCHIER Vincent, GALMICHE Colette**, « **La contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique : un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?** », Paris, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), Centre de documentation de l'urbanisme (CDU), 2003, 160 pages.

**DEMAZIÈRE Christophe**, « **Les procédures contractuelles en France : essai de bilan** », Marseille, Centre de ressources pour la politique de la ville Paca, 2006, 15 pages. [[http://www.crpv-paca.org/2-politiqueville/pdf/pointdevue/cdemaziere.05\\_\\_06.pdf](http://www.crpv-paca.org/2-politiqueville/pdf/pointdevue/cdemaziere.05__06.pdf)]

DORÉ Gwénaél, « **La contractualisation territoriale des conseils régionaux** », *Revue d'économie régionale & urbaine*, 2014/1, pp. 157-172.

FLIZOT Stéphanie, « **Prospective, péréquation et effets d'entraînement des financements privés. Des contrats de plan aux contrats de projets, quelles avancées ?** », *Gestion et finances publiques*, novembre 2009, n° 11, pp. 874-876.

GAUDIN Jean-Pierre, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, 228 pages.

GAUDIN Jean-Pierre, *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Paris, Presse de Sciences Po, 2007, 280 pages.

GAUDIN Jean-Pierre, « **Contrats** », in BOUSSAGET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 116-123.

CGET – ABOULKER Marie, COLNEL Aurore, « **CPER 2015-2020 : soutenir l'investissement dans les territoires** », *En bref*, janvier 2016, n° 11.

OCDE, *Régions et gouvernement central. Des contrats pour le développement régional*, 2009, 218 pages.

PONTIER Jean-Marie, « **Les contrats de plan État-Région et l'aménagement du territoire** », *AJDA*, 1989, pp. 743-746.

PONTIER Jean-Marie, « **Le volet territorial des contrats de plan État-Régions** », *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, *Les Cahiers du GRIDAUH*, n° 12, 2005, pp. 89-120.

## EN BREF

L'essentiel d'une étude,  
des chiffres clés

## EN DÉTAIL

Une thématique,  
des analyses

## EN SOMME

Des initiatives,  
des infos pratiques

## LA LETTRE

L'actualité de la politique de la ville  
et de l'aménagement du territoire

## EN 1 MINUTE

Le zapping de la semaine

# DÉCOU- VREZ

## NOS PUBLICATIONS

---

À CONSULTER SUR

[www.cget.gouv.fr/ressources/publications](http://www.cget.gouv.fr/ressources/publications)

S'ABONNER

[www.cget.gouv.fr/jemabonne](http://www.cget.gouv.fr/jemabonne)

NOUS SUIVRE







Retrouvez-nous sur

[www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)

 @CGET\_gouv

 /CGETgouv

---

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative  
N° 665170010-000617 – Dépôt légal : juin 2017



PEFC<sup>®</sup> 10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT<sup>®</sup>



## 3 COLLECTIONS DU CGET

À DÉCOUVRIR

En détail

Une thématique explorée  
Un regard d'expert

En bref

L'essentiel d'une étude  
Des données concrètes  
et chiffrées

En somme

Un retour d'expérience  
Des informations pratiques

À télécharger sur [cget.gouv.fr](http://cget.gouv.fr)

Quel est le point commun entre la rénovation du réseau ferroviaire, la réhabilitation de bâtiments universitaires, le soutien aux maisons de santé et le développement des énergies marines renouvelables ? Les contrats de plan État-Région (CPER).

Organisant la convergence des financements en faveur de projets structurants pour l'aménagement des territoires, ils permettent la mise en cohérence des politiques publiques au service d'une vision stratégique partagée à l'échelle de chaque région.

La 6<sup>e</sup> génération de contrats, qui couvre la période 2015-2020, mobilise ainsi 31 milliards d'euros apportés par l'État, les régions et les collectivités infrarégionales. Sa mise en œuvre reflète la nécessité de consolider le partenariat entre l'État et les collectivités locales au profit des territoires, à l'heure où la réforme territoriale a consacré le renforcement des régions, où les compétences des collectivités se spécialisent et où les modes d'intervention de l'État évoluent.

Afin de mettre en évidence les spécificités de cette nouvelle génération, cet ouvrage revient tout d'abord sur les origines et les principes de la contractualisation État-Région ainsi que sur les évolutions des cinq précédentes générations de contrats. Présentant ensuite le travail d'élaboration des CPER 2015-2020, il dresse également un état des lieux des interventions de l'État et des régions, en tenant compte des particularités des différents territoires.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est un service du Premier ministre. Il est mis à la disposition de plusieurs ministres, en premier lieu celui en charge de la cohésion des territoires.



Premier ministre

COMMISSARIAT  
GÉNÉRAL  
À L'ÉGALITÉ  
DES TERRITOIRES

DF : 5HC45880  
ISBN : 978-2-11-145417-0  
Prix : 10 €



9782111454170