

territoires
T e r r i t o i r e s e n m o u v e m e n t

Les contrats de projets État-Régions

La **documentation** Française



DIACT

Les contrats de projets État-Régions

Ouvrage élaboré par

Jean-Benoît Albertini

Directeur, adjoint au Délégué interministériel
à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

Avec la collaboration de

Vincent Le Dolley, Conseiller à la DIACT

Françoise Alouis et **Anne Lespiaucq**,

chargées de mission, à la DIACT

Collection dirigée par Philippe Matheron,
animée par Muriel Thoin

Nos remerciements vont à nos collaborateurs de la DIACT et particulièrement à Thomas Péguy, Christophe Bernard, Olivier Anne, Hélène Jacquet-Montsarrat, Gilles Pennequin, l'équipe des chargés de mission régionaux, pour leur précieux concours.

Dans la même collection

40 ans d'aménagement du territoire
Les fonds structurels européens 2007-2013
L'aménagement numérique du territoire
Les pays
La montagne
Les systèmes productifs locaux
Entreprises et développement économique local
Les pôles d'économie du patrimoine
Les schémas de services collectifs
Les coopérations interrégionales
La prospective territoriale

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2007

ISBN 978-2-11-006902-3

Sommaire

INTRODUCTION	5
Des contrats de plan aux contrats de projets État-régions	5
Chapitre 1 :	
LES ENSEIGNEMENTS DE QUATRE GÉNÉRATIONS DE CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS (1984-2006)	9
LA CONTRACTUALISATION ETAT-REGIONS.....	9
Du plan national aux contrats de plan État-régions	9
La naissance des contrats État-régions	11
LES QUATRE PREMIÈRES GÉNÉRATIONS DE CONTRATS DE PLAN : UN ÉLARGISSEMENT RÉGULIER DU CHAMP DES CONTRATS ET DES ENGAGEMENTS FINANCIERS EN FORTE PROGRESSION	14
Les trois premières générations de contrats	14
Les contrats de plan 2000-2006 : élargissement thématique et promotion des territoires de projets.....	19
La croissance des engagements contractuels.....	24
LE BESOIN DE RENOUVELLEMENT DU DISPOSITIF	28
L'achèvement des CPER 2000-2006.....	28
Des constats convergents pour une réforme	29
Chapitre 2 :	
LES PRINCIPES DE LA REFORME DE 2006	33
LE TEMPS DE LA CONCERTATION ET DE LA RÉFLEXION.....	33
Une concertation active	33
Des propositions consensuelles.....	34
UNE ARCHITECTURE ET UN CONTENU PROFONDÉMENT REVUS.....	36
Le CIACT du 6 mars 2006 et le lancement du dispositif rénové	36
Une stratégie recentrée en lien avec les programmes européens	37
La concentration thématique	39
La priorité aux projets d'investissement d'envergure	41
Un volet territorial maintenu.....	42
Une innovation : l'objectif de neutralité carbone	43

Chapitre 3:	
L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PROJETS	
ETAT-REGIONS 2007-2013	45
UNE NÉGOCIATION OUVERTE.....	45
La concertation locale à partir des grands projets.....	45
Un champ contractuel progressivement élargi.....	47
LE VOLET TERRITORIAL ET L'APPROCHE INTERRÉGIONALE.....	47
La place du volet territorial.....	48
Une montée en puissance des contrats interrégionaux.....	53
UN PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL PERMANENT.....	57
DES ENGAGEMENTS FINANCIERS MAÎTRISÉS.....	58
Les grandes masses financières.....	58
La part de l'État selon les domaines de contractualisation.....	62
Chapitre 4:	
LA MISE EN ŒUVRE DES CONTRATS DE PROJETS	69
LE SUIVI DES PROJETS ET LA RÉVISION DES CONTRATS.....	69
LA GESTION FINANCIÈRE: LE LOGICIEL PRÉSAGE.....	70
Une expérience acquise dans la gestion des programmes européens.....	71
Des fonctionnalités nouvelles au titre des CPER.....	72
L'ÉVALUATION DES CPER.....	73
Des thématiques d'évaluation élargie.....	74
Un pilotage renforcé.....	75
CONCLUSION	77
ANNEXES	79
BIBLIOGRAPHIE	105
GLOSSAIRE	110

Des contrats de plan aux contrats de projets État-régions

Comme toute politique publique de moyen terme, la politique d'aménagement et de développement du territoire nécessite à la fois une vision stratégique et des engagements financiers relativement stables. En outre, la décentralisation engagée à partir des années 80, en confiant aux collectivités territoriales des compétences importantes en matière d'aménagement du territoire, avait pour corollaire la nécessité d'un dialogue structuré entre l'État et les différents niveaux de collectivités pour faire converger les objectifs des uns et des autres sur les territoires.

C'est dans ce contexte qu'est née, au début des années 1980, l'idée originale de substituer à une démarche unilatérale de programmation, héritée du modèle institutionnel précédent, des contrats de plan entre l'État et chaque région française.

Les contrats de plan se sont imposés et enrichis au fil de quatre générations successives. Dégagés depuis la fin des années 1980 de la référence au Plan national, ils sont progressivement devenus un support essentiel des politiques d'aménagement du territoire. Cet instrument a pris à chaque génération plus de poids financier et rallié un nombre croissant de partenaires. Il s'est étendu à

Les contrats État-régions

Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les « contrats de plan État-régions » devenus aujourd'hui « contrats de projets État-régions » (ou CPER) définissent les actions que l'État et chacune des régions, voire d'autres collectivités, s'engagent à mener et financer conjointement pendant 7 ans pour favoriser l'aménagement et le développement durables des territoires.

des champs toujours plus larges de l'action publique, s'émancipant de plus en plus des seules infrastructures pour aborder l'ensemble des champs du développement durable.

Toutefois, après vingt années d'existence, le dispositif a montré des limites : manque de clarté, insuffisance de priorités stratégiques, difficultés d'exécution... Aussi, en 2006, le gouvernement a-t-il décidé de poursuivre cette politique contractuelle sur des bases largement renouvelées, en recentrant ses moyens sur des grands projets structurants d'envergure nationale, mais ayant un fort effet d'entraînement sur les économies régionales. Pour mieux les caractériser par rapport aux générations antérieures, les nouveaux contrats ont été dénommés « contrats de projets État-régions ».

Même si les actions inscrites dans les contrats de projets ne représentent qu'une fraction de l'action de l'État et des régions, elles s'élèvent à près de 30 milliards d'euros pour cette nouvelle génération 2007-2013.

Les négociations des contrats État-régions sont elles-mêmes devenues un moment clef 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.

La Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) qui a succédé en 2006 à la Délégation à l'aménagement

du territoire et à l'action régionale (DATAR), joue un rôle stratégique dans la négociation et la mise en œuvre des CPER. C'est l'expression de sa vocation interministérielle et de service du Premier ministre. Sa mise à disposition auprès du ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, depuis mai 2007, traduit bien l'orientation de fond donnée à la démarche contractuelle.

Familiers à beaucoup d'oreilles, perçus positivement par la plupart des acteurs de terrain sans être totalement connus, les contrats État-régions méritent d'être explicités dans leurs objectifs, leurs réussites, leurs limites également, et leurs évolutions.

Pierre MIRABAUD

*Délégué interministériel à l'aménagement
et à la compétitivité des territoires*

Les enseignements de quatre générations de contrats de plan État-régions (1984-2006)

La contractualisation État-régions

Du Plan national aux contrats de plan État-régions

Conçue par le Conseil national de la résistance pendant la Deuxième guerre mondiale, la planification nationale de l'activité économique et des grands travaux d'infrastructures est apparue en 1947. Mais au fur et à mesure des décennies, 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 l'essor de la décentralisation.

L'affirmation des régions

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.

C'est avec la grande 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).

L'aménagement du territoire ne se résume donc plus à la seule action de l'État. Pour agir, ce dernier doit désormais composer avec les pouvoirs locaux et en particulier les régions, dont c'est l'une des missions premières depuis la loi du 5 juillet 1972.

La régionalisation du plan

Dès 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». «Le plan de la région détermine 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 ». Les toutes nouvelles régions deviennent l'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.

La naissance des contrats de plan État-régions

Imaginé par le ministre du Plan et de l'aménagement du territoire de l'époque, Michel Rocard, et définis par la loi du 29 juillet 1982, les contrats de plan État-régions (CPER) sont conçus, de prime abord, comme l'instrument d'articulation du plan national et des plans de régions. « L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, [...] des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. » (art. 11, loi du 29 juillet 1982, voir annexe). La contractualisation avec l'État sur des projets cofinancés assure la cohérence avec les orientations du Plan national. Le projet peut relever aussi bien du champ de compétence de l'État que de celui de la région (circulaire du 24 avril 1983, voir annexe p. 93). L'association de deux financeurs publics et, le cas échéant, d'autres partenaires, permet un effet de levier sur les investissements lourds.

La méthode d'élaboration des contrats de plan État-régions

Le décret du 1^{er} janvier 1983 définissait les conditions d'élaboration et d'approbation des contrats État-régions. Si les dispositions de ce décret ont été partiellement abrogées en 2000, les grandes lignes du dispositif ont été maintenues. L'élaboration et la signature des CPER reviennent ainsi au président du conseil régional, au nom de la région, et au préfet de région, au nom de l'État. Le gouvernement examine en formation interministérielle les avant-projets de contrats élaborés par les préfets de région sur la base d'orientations définies au niveau national et leur attribue un mandat de négociation. Dans une ultime étape, une seconde réunion interministérielle approuve les projets issus des négociations en région, en veillant à leur comptabilité avec les priorités nationales. C'est la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) qui est chargée de coordonner la préparation des CPER, et d'assurer par la suite le suivi national de l'attribution des crédits contractualisés et le pilotage des démarches d'évaluation (cf. chapitre 3, p. 57 et chapitre 4, p. 73).

Initialement, le Plan régional devait indiquer l'objet et la portée du CPER. Mais, dans les faits, c'est très rapidement le CPER qui va déterminer le Plan de la région, en raison des financements associés à la réalisation du CPER. Ces moyens financiers conditionnent la marge de manœuvre des régions. Les plans régionaux sont par conséquent largement occultés, voire absorbés par les contrats de plan, jusqu'à être supprimés en 1994. La signature de la deuxième génération de CPER avant le vote des lois relatives au Plan de la nation en 1989, puis de la troisième en l'absence de Plan national en 1993, démontre qu'ils ne sont plus de simples instruments d'application de ce Plan mais une forme autonome de planification privilégiant la souplesse et la concertation.

Le statut juridique des contrats État-régions

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»). La nature de contrat administratif faisait peu de doute dès lors qu'il s'agissait bien d'un contrat conclu entre deux personnes publiques (Tribunal des conflits, arrêt du 21 mars 1983, «Union des assurances de Paris»). Cependant le Conseil d'État a adopté une conception restrictive des effets du contrat en rejetant, jusqu'à présent, 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» (Conseil d'État, arrêt du 25 octobre 1996, «Association Estuaire - Écologie»). Il s'agit plus d'un protocole d'accord que d'un engagement juridique.

La jurisprudence actuelle permet donc de considérer que les clauses des contrats de plan État-régions correspondent davantage à des objectifs ou à des programmes prévisionnels qu'à des obligations juridiques.

Les nouveaux contrats de projets État-régions présentent des caractéristiques similaires aux contrats de plan, quant à leur objet, leur durée, ou aux parties signataires. En droit pur, ils devraient donc en principe en suivre le régime juridique.

Le renforcement de la valeur prescriptive de ces contrats pourrait paraître à première vue la réponse aux difficultés passées de l'État à honorer ses engagements contractuels et à leur accorder, au sein de ses dotations, la priorité pourtant prévue par l'article 12 de la loi du 29 juillet 1982.

Toutefois, accroître leur portée juridique présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. En effet, la multiplication des contentieux qui pourrait en résulter et la prudence des acteurs à s'engager dans la contractualisation nuiraient fortement à leur efficacité et leur richesse ainsi qu'aux besoins d'ajustement régulier et pourraient ainsi fragiliser à terme cet outil majeur d'aménagement du territoire.

Dans les faits, l'engagement politique que sous-tend le contrat constitue donc bien le premier gage d'efficacité pour la bonne réalisation des objectifs.

Les quatre premières générations de contrats de plan : un élargissement régulier du champ des contrats et des engagements financiers en forte progression

Les trois premières générations de contrats

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

Suite aux deux chocs pétroliers et au 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 doivent d'accompagner les efforts de modernisation de l'économie. Encore inscrits dans le cadre du IX^e Plan de la nation, ces premiers contrats démontrent la viabilité de la formule « CPER ». Les plans contractualisés, où les partenaires se contrôlent mutuellement, 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 à 10,65 milliards d'euros, dont 6,38 milliards à la charge de l'État et 4,27 milliards à celle des régions de métropole. La répartition selon les régions, en francs par habitant,

varie assez sensiblement (dans un rapport de 1 à 3), en fonction des besoins différenciés, de solidarité nationale et de la volonté plus ou moins forte des régions de contractualiser.

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 sont mis 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), de fonds d'aide au conseil etc. 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 (AFPA). Enfin, des contrats particuliers sont conclus sur des territoires spécifiques tels que les zones de montagne ou les bassins miniers en reconversion industrielle.

La 2^e génération de 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. Leur signature en 1989 précède le vote du X^e Plan, entérinant leur déconnexion de l'exercice de planification nationale. Les sommes contractualisées progressent de l'ordre

Du CIAT au CIACT

Les grandes décisions concernant l'aménagement du territoire sont prises lors de réunions d'un comité interministériel, présidé par le Premier ministre. Dénommé à sa création, en 1960, Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), il s'est ensuite appelé Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), avant de devenir le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) à compter de l'automne 2005. La DIACT assure la préparation de ses travaux.

de + 46 % pour s'élever à 15,57 milliards d'euros, dont 8,03 milliards pour l'État et 6,9 milliards pour les régions de métropole. Par la suite, des avenants sont intégrés aux CPER en cours de réalisation. Ils concernent les contrats de ville, le Plan Université 2000 (lancé en 1991), des plans d'infrastructures routières et des conventions culturelles.

Les CPER favorisent généralement deux types de régions: celles en reconversion industrielle lourde (Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne) et celles à prédominance rurale (Corse, Limousin, Auvergne, Poitou-Charentes). Cette deuxième génération se caractérise par plus de sélectivité dans le choix des actions afin d'éviter le «saupoudrage». 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.

L'évolution d'une approche planificatrice vers une approche en termes d'aménagement et de développement du territoire se traduit par l'affirmation du rôle du CIAT dans l'élaboration des contrats par rapport à celui du Commissariat général du Plan. La dimension européenne est intégrée dans les choix d'aménagement du territoire:

- par les financements escomptés (les fonds structurels européens viennent cofinancer certaines mesures des CPER);
- mais aussi 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 font une entrée en force 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).

La 3^e génération de contrats de plan (1994-1999): déconcentration et péréquation

En parallèle à l'abandon du XI^e Plan, la réflexion sur l'aménagement du territoire connaît un renouveau, jalonné 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 - «ATR» - du 6 février 1992 et décret du 1^{er} juillet 1992). Celui-ci conforte le rôle des préfets de région, qui élaborent désormais une «stratégie de l'État dans la région».

Les ministères sont tenus d'adapter les dotations budgétaires aux demandes émanant de l'échelon déconcentré. Cette logique vise à s'opposer à la pratique de certains ministères qui imposent aux régions de retenir certaines politiques, en principe pour sécuriser les crédits correspondants sur 5 ans

grâce aux CPER. 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 voit 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'euro, mais il faut désormais ajouter les importantes contributions des autres collectivités locales et des fonds européens, qui portent l'ensemble des contrats de plan 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 et 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.

D'autre part, les premières évaluations des contrats de plan voient le jour. Enfin, en 1996, la durée d'exé-

cution des contrats est prolongée d'une année (jusqu'à fin 1999) compte tenu des retards d'engagement 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

Un nouveau cadre stratégique à la portée limitée

La 4^e 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 (LOADT), dite «loi Pasqua», du 4 février 1995, avait prévu un Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT), clef de voûte des dispositions qui devaient organiser et orienter l'ensemble des politiques publiques ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire qu'elles soient conduites au niveau national ou local. Ce cadre national était doublé de schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), élaborés tous les 5 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 cependant jamais le jour.

En 1999, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite «loi Voynet» du 25 juin) remplace le SNADT par neuf «schémas de services collectifs» (SSC). Destinés à fixer les orientations pour l'action publique à moyen terme, par grandes thématiques d'intervention, ils doivent servir de cadre stratégique pour l'élaboration des CPER 2000-2006. Toutefois, les SSC, élaborés parallèlement aux CPER mais approuvés plus tardivement, n'ont eu qu'un impact limité sur leur contenu.

Si ces schémas constituent encore une référence en termes de réflexion stratégique, ils n'ont dans les faits que peu d'application directe. Les décisions prises, lors du CIADT du 18 décembre 2003, en matière de transport conduisent à l'abrogation des deux schémas relatifs aux transports de voyageurs et de marchandises en 2005.

Des contrats État-régions renouvelés

En vue d'engager la préparation de la génération 2000-2006 des contrats de plan, le gouvernement charge Jacques Chérèque, ancien ministre de l'aménagement du territoire, de proposer un nouveau cadre pour la contractualisation. Ses recommandations qui font l'objet d'un rapport paru en mai 1998, sont les suivantes :

- le rôle privilégié de la région dans la contractualisation avec l'État est réaffirmé ;
- « la contractualisation par objectifs » doit traduire un effort de réflexion stratégique, à l'inverse des politiques sectorielles ou régionales au fil de l'eau ;

- l'évolution à venir de l'action publique exige également de passer à une logique de projet ;
- la contractualisation au niveau interrégional doit être affirmée alors qu'une contractualisation au niveau infrarégional doit être développée ;
- enfin, la dimension européenne des contrats doit être approfondie. La durée des CPER doit s'aligner sur celle des programmes régionaux européens (7 ans, de 2000 à 2006), avec une révision à mi-parcours.

Dans un contexte de croissance retrouvée, le 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. Il inclut la politique de la ville et sert de cadre de contractualisation avec les structures (agglomérations, pays) issues de la LOADDT, ainsi qu'avec les parcs naturels régionaux et les réseaux de ville. 25 % des financements totaux des CPER doivent, en principe, 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.

Des programmes complémentaires : les avenants « marée noire et intempéries »

Pour compléter l'aide qu'il a apportée dès janvier 2000 aux régions touchées par la marée noire et la tempête de fin 1999 et prévenir les conséquences de nouvelles catastrophes naturelles, l'État décide lors du CIADT du 28 février 2000 de négocier avec les collectivités concernées des avenants aux CPER d'une durée de 3 ans. Ceux-ci impliquent huit ministères.

Les engagements financiers

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 près de +56 % si l'on considère les différents avenants). L'engagement consenti par les contractants dans le cadre des contrats de plan régionaux (hors programmes inter-régionaux) se répartit de la façon suivante :

- 17,51 milliards d'euros pour l'État (ou 16,65 hors DOM), portée à 19 milliards d'euros par les différents avenants ;
- 17,75 milliards d'euros (ou 16,95 hors DOM) pour les conseils régionaux ;
- 5,75 milliards d'euros pour les autres collectivités locales (départements, communes, structures intercommunales...). L'engagement de l'ensemble des collectivités est donc sans précédent. L'effet multiplicateur des contrats n'en est que renforcé.

Un effort de péréquation

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, voire de l'ouest de la France : Aquitaine, Centre, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, PACA.

Cependant, ce resserrement global des financements de l'État ne pénalise pas les régions traditionnellement prioritaires pour l'aménagement du territoire. Les régions en retard de développement (les 4 DOM, la Corse et le Limousin) restent de loin

les mieux dotées (plus de 400 euros par habitant), suivies par les régions en reconversion industrielle (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine). À l'inverse, les régions les plus développées sont moins bien pourvues que la moyenne (Ile-de-France, Alsace, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'azur...). En outre, les programmes régionaux européens jouent, déjà, un important rôle péréquateur.

La croissance des engagements contractuels

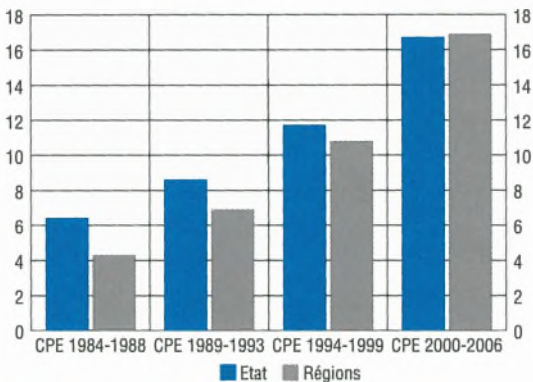
L'analyse des financements consacrés aux contrats de plan durant les quatre générations successives fait apparaître une croissance de l'ordre de 50 % des crédits concernés entre chaque génération.

Les CPER ont un impact non négligeable sur les budgets d'investissement de l'État et des régions. Les crédits contractualisés représentent :

- de l'ordre de 15 à 20 % du budget d'investissement civil de l'État ;
- de l'ordre de 25 à 30 % des budgets d'investissement des conseils régionaux.

Au fil des générations, 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 % en 1984 à 50 % en 2000.

Évolution des engagements de l'État et des conseils régionaux
(hors DOM et TOM et hors programmes interrégionaux, avenants et révision 2000-2006) en milliards d'euros



Des effets de péréquation importants sont, enfin, constatés. Ainsi sur la période 2000-2006, l'État finance 60 % du contrat du plan Auvergne, 63 % du contrat de plan Limousin, mais seulement 40 % du contrat de plan Ile-de-France.

La question du rôle péréquateur des CPER se pose toutefois, dans la mesure où cette procédure ne peut répondre aisément à cet objectif :

- les caractéristiques de certains grands projets d'infrastructures, de caractère souvent interrégional, contraignent fortement les conditions d'affectation des crédits et s'accommoderaient mal de clés de financements variables d'une région à l'autre ;
- la marge laissée à la négociation locale pour définir le « tour de table » des cofinancements (notamment des crédits européens qui prennent eux-mêmes en compte la richesse relative de la région) rendent aléatoire, voire inappropriée, une fonction péréquatrice prioritaire des CPER ;

Engagement de l'État et des conseils régionaux

RÉGION	CPER 1984-1988		CPER 1
	État	Région	État
(Chiffres en millions d'euros)			
Alsace	170	110	257
Aquitaine	326	203	328
Auvergne	149	81	207
Bourgogne	144	98	236
Bretagne	297	149	555
Centre	128	88	241
Champagne-Ardenne	91	69	203
Corse	130	55	77
Franche-Comté	140	87	207
Ile-de-France	1 103	1 305	1 299
Languedoc-Roussillon	316	130	397
Limousin	110	48	172
Lorraine	466	160	496
Midi-Pyrénées	246	126	511
Nord-Pas-de-Calais	682	375	1 011
Basse-Normandie	119	74	252
Haute-Normandie	78	80	222
Pays de la Loire	214	150	304
Picardie	297	156	325
Poitou-Charentes	160	86	248
Provence-Alpes-Côte d'Azur	631	406	436
Rhône-Alpes	386	231	580
TOTAL MÉTROPOLE	6 383	4 269	8 627
TOTAL ETAT + RÉGIONS	10 652		15
Guadeloupe			
Guyane			
Martinique			
Réunion			
TOTAL DOM			
TOTAL CONTRATS RÉGIONAUX			
TOTAL ETAT + REGIONS	10 652		15
Contrats interrégionaux			

u fil des CPER (hors DOM et TOM) Source DATAR

-1993	CPER 1994-1999		CPER 2000-2006 hors avenants	
Région	État	Région	État	Région
318	344	229	454	426
233	465	389	723	719
107	374	164	407	269
153	315	239	376	332
286	793	458	907	653
166	366	274	549	500
200	274	204	367	378
50	106	88	249	231
198	276	181	336	286
1747	1701	3545	2995	4668
216	563	353	691	619
98	235	134	328	188
291	669	528	817	681
287	643	440	854	814
651	1261	768	1532	1044
198	339	324	540	764
202	347	378	497	525
214	454	322	694	623
260	380	365	459	482
315	386	269	489	431
355	665	486	1115	1070
395	785	705	1272	1243
6938	11740	10843	16650	16946
565	22583		33596	
	150	119	196	214
	104	55	186	121
	128	79	171	243
	205	92	307	229
	587	345	860	807
	12327	11189	17510	17753
565	23516		35263	
	51		623	201

- surtout, l'État a mis en œuvre, au cours des dernières années une politique de péréquation spécifique au profit des collectivités territoriales fragiles ou présentant des handicaps spécifiques: la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), qui obéissent à des critères précis, ont notamment évolué de façon très importante depuis 2003, réduisant ainsi le rôle des autres dispositifs.

Le besoin de renouvellement du dispositif

L'achèvement des CPER 2000-2006

Le démarrage des CPER 2000-2006 a connu dès le départ des retards significatifs, du fait d'une signature tardive des contrats et d'un manque de maturité de certains projets, notamment dans les domaines des infrastructures ferroviaires, de l'environnement et de l'ingénierie territoriale.

Ce retard initial, chiffré à environ une année de programmation lors du CIADT de décembre 2002, n'a pu être résorbé en 2003 et 2004 du fait d'une conjoncture budgétaire tendue.

Les prévisions, réalisées début 2005 à l'occasion d'une mission d'information parlementaire sur les contrats de plan, laissaient apparaître un écart prévisionnel de deux à trois ans, avec des disparités importantes selon les secteurs ministériels :

- retards très importants en matière de transports, tout spécialement pour les modes de transports alternatifs à la route ;
- dans le domaine des constructions universitaires ;
- pour le financement des établissements hospitaliers, ou encore dans les domaines des aides au commerce et à l'artisanat.

Pour tendre au respect des engagements de l'État, et malgré un contexte budgétaire peu favorable, le gouvernement a décidé, lors du CIIACT d'octobre 2005, de réserver une part significative des moyens dégagés pour la privatisation des autoroutes pour accélérer les travaux prévus dans les CPER : c'est ainsi qu'une enveloppe totale d'1,5 Md€ est venue s'ajouter en 2005 et 2006 aux crédits budgétaires du ministère chargé des transports pour la relance des projets routiers ou ferroviaires.

Ces mesures exceptionnelles ont permis d'améliorer les conditions de clôture des CPER 2000-2006 avec un taux de mise en place de crédits de l'État de 81,1 % des engagements prévus, supérieur à celui constaté à la date initiale de clôture des contrats précédents (79,7 % fin 1998).

Des constats convergents pour une réforme

Un outil puissant de coordination interministérielle et de dialogue avec les collectivités...

Dans un contexte d'implication croissante des collectivités territoriales et de leurs groupements, les CPER ont permis une coordination des politiques publiques

dépassant la notion de «blocs de compétence». Ils ont ainsi facilité les relations entre acteurs et permis d'obtenir un certain décloisonnement, que ce soit au niveau régional, interrégional ou infra-régional (contrats de pays et d'agglomération). Au cours des dernières années, les contrats ont également été utilisés pour faire face à des problématiques nouvelles telles que le traitement des conséquences de la marée noire de l'Erika, les tempêtes de décembre 1999 ou les contrats de site pour aider à la reconversion des bassins en mutation économique.

... mais un essoufflement du modèle

Dans le même temps, le dispositif a montré des limites de plus en plus évidentes :

- retards d'exécution croissants ;
- multiplication des domaines d'intervention avec risque de dérive financière compte tenu des aléas budgétaires sur 7 ans ;
- répartition des compétences peu lisible pour le citoyen, d'autant plus qu'il n'y a plus de «plan» national ;
- complexité des financements croisés.

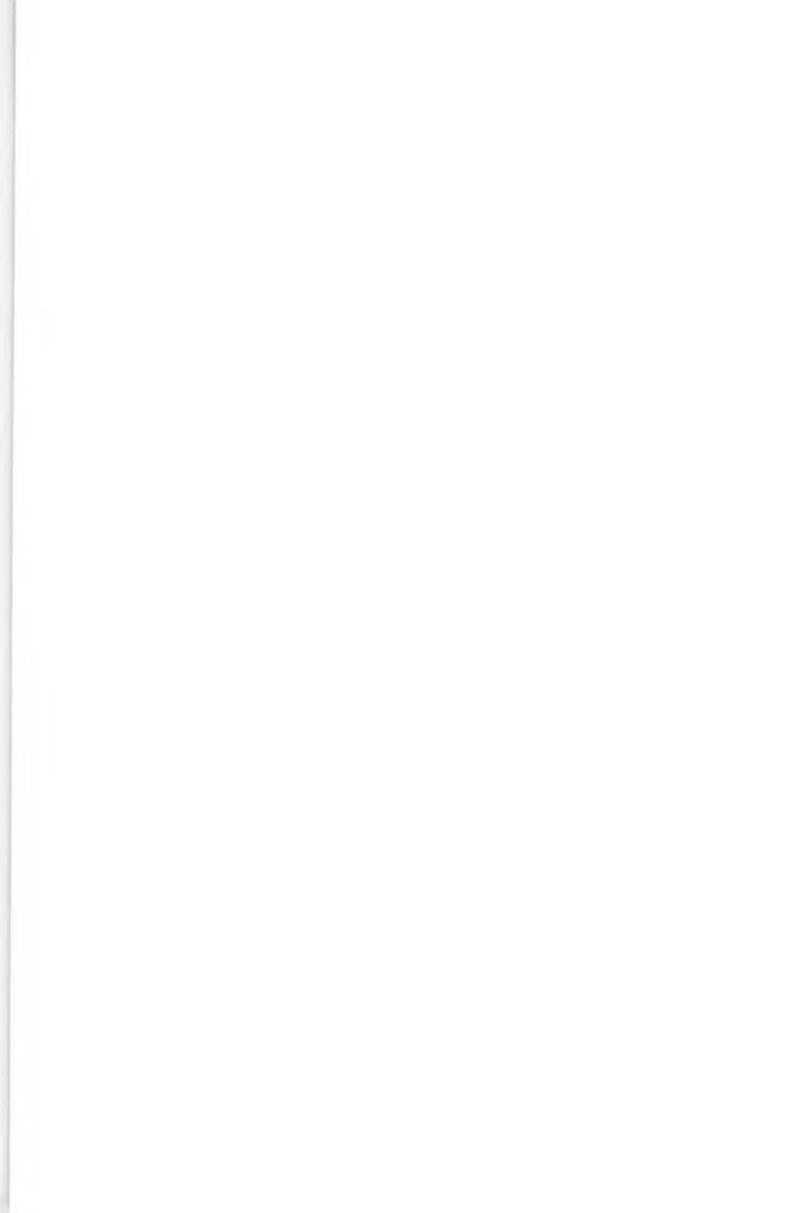
Le champ couvert par la contractualisation était en outre mal adapté à la nouvelle situation créée par la décentralisation. Selon les instructions données en 1998 aux préfets et aux ministres, aucune politique nationale n'était, en effet, formellement exclue de la contractualisation avec les régions. Ainsi, le champ des contrats de plan 2000-2006 avait été considérablement élargi, englobant une grande variété d'actions de l'État.

Dans un référé adressé au Premier ministre en février 2006, la Cour des comptes estimera pour sa

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

*
* *

À la lumière de ces constats, l'idée s'est donc progressivement imposée que le maintien d'un cadre contractuel efficace, c'est-à-dire à la fois stratégique dans ses objectifs et crédible dans ses engagements, exigeait de tirer les leçons des quatre premières générations de CPER et de définir un dispositif tenant compte des évolutions institutionnelles intervenues au cours des dernières années.



Les principes de la réforme de 2006

Le temps de la concertation et de la réflexion

Une concertation active

Face aux critiques et interrogations enregistrées, non sur le principe même mais sur le cadrage de la procédure contractuelle, le gouvernement décide, lors du CIADT du 18 décembre 2003, d'engager une consultation sur l'avenir des contrats de plan auprès des grands partenaires institutionnels concernés.

Sont alors consultés : le Conseil économique et social, les délégations parlementaires à l'aménagement du territoire, les grandes associations de collectivités territoriales, les ministères et des préfets de région. Des contributions très argumentées, fondées sur l'évaluation des contrats de plan passés ou en cours, aboutissent à des propositions nombreuses mais le plus souvent convergentes.

Les Inspections générales de l'Administration (IGA) et des Finances (IGF) sont chargées d'un rapport comportant la synthèse de ces contributions et « l'esquisse de ce que pourrait être le nouveau cadre contractuel, en soulignant les points qui font consensus et ceux qui peuvent relever de différents

scénarios». Ce rapport (dit «rapport Ollivier-Castera») a été remis au Premier ministre en mars 2005.

Des propositions consensuelles

En dépit de nombreuses critiques, les avis recueillis, présentés dans ce rapport, révèlent un consensus quasi unanime en faveur du maintien d'une démarche de contractualisation, avec un outil contractuel rénové et plus sélectif, sur la base des recommandations suivantes :

- cadrer la mise au point des CPER par une approche stratégique préalable ;
- rendre leur contenu plus sélectif ;
- mieux respecter les engagements pris ;
- reconnaître le rôle de chef de file de la Région tout en tenant compte du souhait des autres collectivités d'y être associées ;
- conserver la présence de l'État dans les contractualisations infra-régionales et maintenir un « volet territorial » ;
- avoir une durée d'exécution des CPER suffisamment longue, de 5 à 7 ans, et améliorer leur gestion.

Cohérence, sélectivité, partenariat, respect des engagements, tels sont donc les maîtres mots qui ressortent du rapport IGA/IGF.

Les avis exprimés plaident pour le maintien d'une démarche de contractualisation globale et pluriannuelle entre l'État et les régions, à laquelle les autres collectivités territoriales souhaitent être associées : les contrats de plan sont en effet perçus comme un des moyens nécessaires pour mettre en cohérence les projets des

nombreux acteurs publics qui interviennent sur un seul et même territoire, et accompagner les progrès de la décentralisation.

Ce souci de cohérence conduit certains à souhaiter qu'un document de référence, de type schéma national d'aménagement et de développement du territoire ou « cadre de référence stratégique national », trace un cadre à long terme à l'intérieur duquel les différents acteurs pourront situer et inscrire leurs projets. Il conduit aussi à recommander que les différents documents de planification territoriale et de programmation contractualisée soient mieux coordonnés voire hiérarchisés.

Le cadre de référence stratégique national

Afin de mettre en œuvre la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007/2013, la Commission européenne a demandé à chaque État membre, dont la France, de préparer un cadre de référence stratégique national (CRSN). Ce document définit des orientations stratégiques qui ont servi de guide à chaque État membre pour élaborer les différents programmes financés sur son territoire dans le cadre de la politique de cohésion. Le CRSN français a été approuvé par la Commission le 4 juin 2007.

La sélectivité dans le choix des projets est unanimement comprise, et souvent souhaitée. Elle doit permettre d'éviter les risques d'incohérence, la dilution des moyens, le saupoudrage des crédits.

L'État paraît ainsi légitime à exprimer des priorités nationales, mais il doit aussi tenir compte des spécificités et des priorités des régions et ne pas se retirer de toute contractualisation infra-régionale.

Aux yeux de tous, le couple État-Région est moteur pour l'aménagement et le développement du territoire. Ce couple doit cependant s'ouvrir à d'autres partenaires, collectivités territoriales, organismes et établissements publics, et s'astreindre à ce que les partenariats infra-régionaux soient cohérents avec les objectifs des CPER.

Les partenaires au « contrat » doivent respecter les engagements qu'ils prennent. L'État, notamment,

doit cesser de s'engager dans des contrats de plan s'il ne se donne pas les moyens de respecter sa signature. Sur ce point la critique est unanime.

Aux yeux des rapporteurs, seule une volonté politique s'exprimant loi de finances après loi de finances, tout au long de la durée d'exécution des contrats de plan, est de nature à résoudre ce problème de fond. À la suite du rapport IGA/IGF, s'engage une période de réflexion au cours de laquelle plusieurs hypothèses sont examinées, parmi lesquelles la prolongation d'une à deux années du CPER 2000-2006, compte tenu notamment des échéances électorales attendues en 2007 et 2008, tant au niveau national que local.

Une architecture et un contenu profondément revus

Le CIACT du 6 mars 2006 et le lancement d'un dispositif rénové

Au terme de cette réflexion et constatant les perspectives satisfaisantes pour la clôture des précédents CPER en fin 2006, le gouvernement décide, lors du CIACT du 6 mars 2006, de respecter le calendrier initialement prévu. Il lance immédiatement la préparation d'une nouvelle génération de contrats pour la période 2007-2013, dénommés «contrats de projets État-régions» (CPER) en retenant les principes suivants :

- des objectifs plus clairs ;
- des contenus resserrés ;
- des projets mieux étudiés ;
- un partenariat plus efficace ;

- une meilleure garantie du respect des engagements. La circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006 (cf. extraits annexe p. 98), transmise aux préfets de région dès l'issue de ce CIACT, prévoit une contractualisation à l'échelle régionale, interrégionale (pour prendre en compte les massifs de montagne et les bassins hydrographiques) et infrarégionale avec la mise en place d'un volet territorial. Cette circulaire confirme également que cette nouvelle génération doit être engagée sur des bases profondément renouvelées.

Une stratégie recentrée, en lien avec les programmes européens

La réflexion stratégique préalable à l'élaboration du contrat lui-même doit être conduite en articulation étroite avec celle qui est engagée sur la même période, 2007-2013, au titre des programmes financés dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

La politique européenne de cohésion économique et sociale

L'Union européenne met en œuvre une politique spécifique pour renforcer la cohésion économique et sociale des régions qui la composent et ainsi réduire les écarts de développement existant. Cette politique est mise en œuvre dans le cadre de programmes pluriannuels. L'actuelle génération couvre la période 2007-2013. La France bénéficiera à ce titre de 12,7 milliards d'euros, apportés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE).

Au-delà de la coïncidence des dates d'engagement de ces deux exercices, il est indispensable de dispo-

ser d'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'innovation et du développement durable.

La « stratégie de Lisbonne »

Lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, les chefs d'État et de gouvernement se sont fixés comme objectif de faire de l'Europe d'ici 2010 « l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Le développement de l'innovation, de la recherche, de l'éducation est au cœur de cette démarche.

Par ailleurs, le Conseil européen de Göteborg, en 2001, a élargi cette stratégie à la protection de l'environnement et à la réalisation d'un modèle de développement durable reposant sur le triptyque: compétitivité, emploi-inclusion sociale, environnement-prévention des risques.

Cette complémentarité recherchée repose sur :

- un calendrier couvrant la même période 2007-2013;
- des orientations axées sur les priorités européennes de Lisbonne-Göteborg;
- un même diagnostic régional et des stratégies d'intervention dès lors complémentaires;
- des champs d'intervention fortement convergents : innovation/recherche/TIC, emploi/formation, soutien aux filières, développement durable et politique énergétique, volet territorial, volet plurirégional;
- une cohérence dans les organisations, le pilotage et les moyens d'animation mis en œuvre au plan régional;

- un outil de suivi et de gestion unique au travers de l'application PRESAGE (voir chapitre 4 p. 70);
- un socle commun d'indicateurs nationaux permettant d'évaluer et d'ajuster le cas échéant ces programmes, au travers notamment d'une révision à mi-parcours.

De nombreuses actions soutenues dans le cadre des programmes européens se retrouvent de ce fait dans les CPER correspondants, tout particulièrement dans les départements d'outre-mer. De façon complémentaire, les CPER font fréquemment référence aux programmes européens sur les différents projets identifiés.

La concentration thématique

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

La compétitivité et l'attractivité des territoires

- l'accompagnement des pôles de compétitivité et des autres actions en faveur de la compétitivité (notamment par un soutien aux systèmes productifs locaux) y compris au titre des actions collectives;
- le renforcement de l'effort de recherche et modernisation des structures d'enseignement supérieur (programmes de recherche, mise au standard international de l'immobilier universitaire, vie étudiante);
- la mise en place de grands équipements métropolitains;
- le soutien de la compétitivité des filières agricoles;
- le développement et régénération du réseau de transport ferroviaire de voyageurs – y compris les

Les pôles de compétitivité

À la suite du CIADT du 14 septembre 2004, le gouvernement a adopté une nouvelle stratégie industrielle reposant sur la mise en place de « pôles de compétitivité ».

Un pôle de compétitivité est le rapprochement sur un territoire donné d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale afin de développer des projets innovants. À l'automne 2007, on dénombrait 71 pôles labellisés.

1,5 Md € sur trois ans (2006-2008) sont affectés par l'État à leur financement, principalement pour soutenir des projets collaboratifs de R&D.

liaisons entre les réseaux urbains et péri urbains et les études et acquisitions foncières relatives aux liaisons à grande vitesse ;

- le fret ferroviaire, fluvial et maritime.

La dimension environnementale du développement durable

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

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 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.

À l'inverse, le volet sur les investissements routiers, qui représentaient une part importante des précédents contrats, n'est pas maintenu. Le gouvernement entend à la fois marquer sa volonté de privilégier les modes de transport alternatifs à la route dans une perspective de développement durable et tenir compte de la récente décentralisation dans ce domaine.

La priorité aux projets d'investissement d'envergure

Les CPER doivent être composés prioritairement de projets d'investissement d'envergure nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales. Ces « grands projets », en nombre limité, doivent être identifiés à partir d'un recensement des projets, chiffrés, prêts à être engagés rapidement dès la signature des contrats.

Ils doivent, en outre, répondre aux critères suivants :

- être conformes à un ou plusieurs des objectifs et thématiques prioritaires décrits plus haut;
- être en relation avec les points clefs 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 mobilisa-

tion des cofinancements significatifs des collectivités territoriales, voire des fonds européens.

Toutefois, dans certains domaines, il s'avère nécessaire d'associer aux grands projets des actions collectives ou des projets plus nombreux mais de dimensions modestes. C'est pourquoi, il est également prévu que 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 puissent être mises en œuvre sous forme de «grands projets» thématiques précisément définis, sans reposer principalement sur des investissements.

Un volet territorial maintenu

Au-delà de ces grands projets qui constituent le cœur de la future contractualisation, il est prévu d'engager des moyens spécifiques pour la mise en œuvre d'un volet territorial 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.

Le volet territorial peut également prolonger les initiatives des pôles d'excellence rurale (PER) qui soutiennent des projets innovants et créateurs d'emploi en milieu rural. De même, il peut accompagner certaines initiatives, sous réserve de justification, touchant à l'agriculture, la forêt ou la biodiversité. Enfin pour les territoires concernés par des mutations importantes de leur activité économique, des actions touchant à l'emploi ou à la formation professionnelle peuvent être intégrées dans ce cadre.

Une innovation : l'objectif de neutralité carbone

Les projets à retenir dans les contrats doivent être sélectionnés à partir de critères transversaux qui feront l'objet d'une évaluation particulière dans le cadre des CPER. Ces critères portent sur la pertinence de ces projets au regard de l'emploi, des technologies de l'information et de la communication, des impacts environnementaux et de la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre (GES). Le gouvernement a souhaité porter une attention toute particulière sur ce dernier point. En effet, le contexte climatique et énergétique renouvelle les enjeux de l'aménagement du territoire.

La France s'est engagée, par le protocole de Kyoto, à stabiliser ses émissions de GES en 2010 au niveau de 1990. Au-delà, afin de limiter le réchauffement à environ 2 °C à la fin du siècle, la loi d'orientation

sur l'énergie du 14 juillet 2005 fixe pour objectif de diviser par 4 les émissions d'ici 2050 (le « facteur 4 »), soit une réduction d'environ 3 % par an.

Face à ces défis, la mobilisation des territoires et de leurs acteurs est essentielle. Elle conditionne la concrétisation des orientations gouvernementales et pourrait améliorer l'efficacité des actions grâce à une adaptation des projets aux spécificités des territoires.

Dans cet esprit, les préfets de région ont reçu pour objectif d'inscrire les contrats de projets dans une perspective de « neutralité carbone », c'est-à-dire de s'assurer que les investissements inscrits au CPER ne conduisent pas globalement à des émissions de GES supplémentaires.

La « neutralité carbone »

La « neutralité carbone » repose sur les principes suivants :

- elle concerne les investissements nouveaux ou le soutien aux activités;
- elle résulte de la compensation des émissions des projets générateurs d'émissions nouvelles de GES par l'inscription au sein des CPER de projets ayant pour effet de réduire les émissions GES, mais peut aussi être atteinte en conditionnant la réalisation d'investissements émetteurs de GES à de meilleures performances énergétiques;
- la compensation et, au final, la « neutralité carbone » se jugent au sein du territoire concerné, ici la région.

En « neutralisant » ainsi les effets négatifs mécaniques induits par le développement des activités économiques, la France se met en situation de respecter ses engagements internationaux en bénéficiant pleinement des effets positifs des progrès technologiques en termes de réduction de consommations énergétiques.

L'élaboration des contrats de projets État-régions 2007-2013

Une négociation ouverte

La concertation locale à partir des grands projets

Sur les bases des nouvelles orientations précédemment développées (cf. chapitre 2), les préfets de région reçoivent pour mission, au printemps 2006, de préparer un projet de stratégie de l'État en région. Ce document doit regrouper un diagnostic territorial permettant d'identifier les enjeux prioritaires devant être retenus pour les engagements futurs de l'État et une liste de « grands projets » susceptibles d'être contractualisés pour répondre à ces enjeux.

Certains préfets, appelés « préfets coordonnateurs », sont également chargés de coordonner l'élaboration de 10 contrats interrégionaux de massifs ou de bassins. À ce titre, ils doivent préparer une stratégie propre à l'espace dont ils s'occupent, en lien avec celles en cours d'élaboration pour les 4 programmes européens « plurirégionaux » (2 massifs : Alpes et Massif Central + 2 bassins hydrographiques : Rhône et Loire).

La préparation de ces documents stratégiques donne lieu à une première phase de concertation locale au cours de laquelle sont consultés des responsables de services déconcentrés de l'État et des principaux exécutifs locaux, en particulier les présidents de conseils régionaux.

Après avoir présenté leurs priorités, les préfets de région et les préfets coordonnateurs reçoivent, en juillet 2006, un mandat de négociation du Premier ministre. Préparé par la DIACT après concertation interministérielle, ce mandat s'appuie sur les grands projets susceptibles de mobiliser les initiatives locales et justifiant la mise en commun des moyens financiers des partenaires. Il est accompagné d'une annexe précisant les enveloppes de crédits proposées par l'État.

Une deuxième phase de concertation locale s'engage alors en tenant compte d'un double impératif : celui de préserver un cadre propice à la négociation, tout en maintenant le cap d'un volume d'engagements soutenable au regard des priorités et moyens budgétaires de l'État. La notion de « grand projet » va évoluer au cours de cette négociation en visant le regroupement de projets d'investissements ou d'aménagement avec des actions d'ingénierie ou d'animation répondant à un grand enjeu régional alimentant notamment le volet territorial du contrat. Près de 300 grands projets seront finalement identifiés à l'issue de la négociation, ces grands projets visant par exemple l'amélioration du réseau ferroviaire de voyageurs ou de fret, le développement d'équipements de recherche et d'infrastructures universitaires, la valorisation du patrimoine culturel, l'émergence d'énergies renouvelables, l'adéquation des formations aux filières porteuses d'emploi... (voir exemples par région, annexe p. 80).

Un champ contractuel progressivement élargi

Cette négociation conduit également à élargir progressivement le champ contractuel. Les mandats initiaux confiés aux préfets sont, en effet, généralement perçus par les partenaires régionaux comme trop limitatifs en termes d'actions et de moyens pour répondre à leurs priorités. C'est pourquoi le Premier ministre décide, en septembre 2006, d'élargir ce champ. De nouveaux types de projets structurants sont pris en compte, par exemple les pôles d'échanges et les transports collectifs dans les agglomérations de moins de 400 000 habitants, l'accompagnement de l'installation des jeunes agriculteurs, certaines actions en faveur du développement du tourisme ou encore l'ingénierie élargie à l'ensemble des thématiques du volet territorial...

Les domaines d'intervention retenus dans la 1^{re} phase de négociation bénéficient par ailleurs de moyens complémentaires, notamment au titre de l'enseignement supérieur, de la recherche et des transports.

Sur le plan financier, cet élargissement du champ conduit à une augmentation de crédits de l'ordre de 20 % (voir ci-après p. 58).

Le volet territorial et l'approche interrégionale

Au-delà de l'échelle régionale, la négociation concerne également l'échelle infrarégionale et l'échelle interrégionale :

- dans le premier cas, il s'agit de tirer les leçons de la première génération de volets territoriaux mis en place dans les CPER 2000-2006 ;

- dans le second cas, l'objectif est d'élargir la contractualisation en complétant celle relative aux massifs, mise en œuvre dans les précédentes générations de CPER, par une contractualisation concernant la gestion des grands fleuves.

La place du volet territorial

Le volet territorial de la génération 2000-2006 devait initialement atteindre un niveau de crédits minimal fixé à 25 % du montant total des crédits des CPER. Ces moyens avaient pour but d'accompagner l'émergence des territoires de projet: agglomérations, pays et parcs naturels régionaux. Les opérations à inscrire au volet territorial devaient servir la dimension intégrée des projets de territoires, c'est-à-dire dégager des priorités transversales, avoir des impacts croisés et une dimension multisectorielle. Ces projets de territoires devaient, selon les termes de la loi du 25 juin 1999, correspondre à «un projet commun de développement durable».

L'émergence des communautés d'agglomération et surtout des pays est cependant principalement intervenue dans les années 2004 et 2005, occasionnant, de fait, des retards dans la contractualisation au titre du volet territorial des CPER. La date butoir initialement posée pour la contractualisation a donc été repoussée à deux reprises, pour être finalement fixée au 30 juin 2005.

Afin d'achever au mieux l'exécution de ces volets, il a été décidé que les opérations prévues dans les contrats passés avec les territoires non engagés à la fin 2006 pourraient bénéficier de crédits jusqu'à la fin 2007.

Au terme des CPER 2000-2006, on dénombrait 288 contrats de pays (sur 358 pays), 108 contrats d'agglomérations (sur 184 communautés d'agglomération) et 45 contrats de parcs naturels régionaux (sur 45

Les territoires de projets

Le pays :

Reconnu par la «loi Pasqua» du 4 février 1995 et renforcé par la «loi Voynet» du 25 juin 1999, le pays se définit comme un territoire présentant «une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi». Il s'appuie sur le «bassin d'emploi» composé d'une ville-centre et des communes périurbaines et rurales. Le pays a été réaffirmé en 2003 comme un espace pertinent de réflexion et d'élaboration d'un projet de développement commun aux différents acteurs d'un territoire (loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat). Ce projet de développement a vocation à être mis en place par les structures intercommunales qui composent le pays.

L'agglomération :

Le contrat d'agglomération, signé en application du volet territorial, a été créé par la loi du 25 juin 1999. Il concerne les aires urbaines de plus de 50 000 habitants dont la ville centre a plus de 15 000 habitants. Il est l'aboutissement d'un processus qui passe par l'élaboration d'un projet d'agglomération approuvé par une structure intercommunale à taxe professionnelle unique (TPU) : communauté urbaine (CU), communauté d'agglomération (CA) ou communauté de communes (CC) à TPU. Si les CU et les CC sont des structures de coopération intercommunales anciennes, respectivement créées en 1966 et 1992, les CA ont été instaurées par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification intercommunale.

Le parc naturel régional (PNR) :

À l'initiative de la région, un territoire au patrimoine naturel et culturel riche, mais à l'équilibre fragile et menacé, peut être classé PNR par décret. Ce territoire correspond à celui des communes qui adhèrent volontairement à la charte du parc. Engageant pour dix ans ses signataires, cette charte traduit le projet de protection et de développement élaboré pour le territoire du parc. C'est sur cette base qu'un PNR est éligible au volet territorial du CPER. Créés en 1967, les PNR sont aujourd'hui au nombre de 45.

PNR). Il est cependant très difficile d'évaluer précisément la part des crédits contractualisés affectés à ce volet faute d'une saisie homogène et centralisée

du suivi physico-financier sur ce point. L'évaluation nationale des contrats de pays, conduite sous la commande de la DIACT en juin 2006, a permis d'analyser 66 annexes financières de contrats qui représentent un montant total de dépenses prévisionnelles de 1,7 milliard d'euros. Il convient de prendre ces données avec précaution puisque les 66 contrats représentent seulement 23 % de l'ensemble et qu'une extrapolation ne peut être conduite. Le caractère hétérogène des contrats passés avec les agglomérations n'a pas permis non plus une consolidation financière. Pour la période 2007-2013, l'emploi du logiciel PRESAGE (voir chapitre 4 p. 70) pour l'ensemble du suivi des CPER permettra d'identifier et suivre les opérations présentées par un territoire organisé se rattachant au volet territorial.

Tirant les leçons de la période 2000-2006, le volet territorial de la nouvelle génération de CPER s'en démarque sur les points suivants :

- il n'y a pas de seuil minimum de crédits à consacrer au volet territorial ;
- le volet territorial intervient sur des champs thématiques spécifiques (voir p. 98) et n'accompagne pas systématiquement tous les territoires de projet ;
- l'accompagnement financier est consacré d'abord à la réalisation d'opérations, l'appui à l'ingénierie intervenant sur des champs favorisant la mise en œuvre de ces opérations. Le principe, réaffirmé par la circulaire de la DIACT du 4 janvier 2007, consiste à affecter les financements d'ingénierie à la définition et à la mise en œuvre de projets précis.

Sur la période 2000-2006, un accompagnement plus large avait été mis en place afin de favoriser l'émergence des pays et d'appuyer les démarches de projets liées aux intercommunalités qui se structuraient.

Il s'agit désormais de tirer les enseignements de ces actions et notamment d'accroître l'efficacité de l'ingénierie tout en promouvant la mutualisation des moyens présents localement.

Afin de garantir l'efficacité du volet territorial, les conventions à passer avec les territoires bénéficiaires doivent :

- s'appuyer sur un diagnostic de territoire (incluant une évaluation des démarches de développement précédemment engagées);
- justifier le caractère stratégique des opérations soutenues;
- avoir un effet levier vis-à-vis de ministères intervenant en complément du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT);
- impliquer des collectivités partenaires.

Par ce biais, est réaffirmé l'adossement des contrats à des démarches territoriales organisées et intégrées identifiant des priorités et déclinant : diagnostic, stratégie et programme d'action. Une articulation plus forte des modes d'organisation locaux pouvant conduire à des mutualisations de moyens, voire à des réorganisations de périmètres, est également recherchée, notamment pour le domaine de l'ingénierie du développement local.

Il est prévu que les conventions soient conclues avant le 31 décembre 2007 au moins sous la forme de conventions-cadres. Elles pourront faire appel aux moyens réservés de manière spécifique au volet territorial et/ou intégrer des opérations relevant de grands projets du volet régional des CPER. Le volet territorial peut être l'occasion d'ouvrir des démarches originales alliant un choix de thèmes prioritaires et une sélectivité des projets soutenus dans ce cadre.

**Extrait de la circulaire (DIACT)
du 24 novembre 2006 relative à la
formalisation des CPER 2007-2013**

« (...) La circulaire DIACT du 24 mai 2006 a précisé les orientations du volet territorial qui sera décliné à travers des conventions territoriales (agglomérations, pays, PNR, autres intercommunalités...) mobilisant des financements des différents grands projets, ainsi que des financements spécifiques. Les projets issus des réflexions sur les coopérations métropolitaines pourront être pris en considération à ce titre.

La possibilité de différer jusqu'à la fin 2007 la définition de ces conventions a été prévue. Cependant, les moyens spécifiques correspondants doivent être identifiés globalement dans le contrat de projet dès sa signature, soit au sein des grands projets régionaux, soit au titre des crédits spécifiques. Les examens annuels de l'avancement des CPER pourront conduire à adapter ces prévisions. (...) »

Il est évidemment trop tôt à ce jour (octobre 2007) pour établir un bilan des volets territoriaux des CPER 2007-2013. On peut toutefois noter à ce stade que :

- 20 régions sur 26 ont retenu le principe d'un volet territorial individualisé ;
- des montants significatifs ont été d'ores et déjà réservés à cet effet (environ 10 % des CPER, dont un peu plus de la moitié de FNADT) ;
- les modalités de négociation, l'implication des partenaires et la durée des conventions devraient être variés d'une région à l'autre.

Une montée en puissance des contrats interrégionaux

Les négociations ont porté sur la mise en place de 10 contrats interrégionaux :

- cinq sur les grands massifs montagneux (Alpes, Jura, Massif Central, Pyrénées, et Vosges) ;
- cinq sur les principaux bassins hydrographiques (Loire, Meuse, Rhône, Seine et Garonne).

Les conventions interrégionales de massifs

Conformément à la volonté gouvernementale de recentrage des contrats sur les objectifs de compétitivité, de développement durable et de cohésion territoriale, les nouvelles conventions interrégionales de massifs (définition législative des contrats interrégionaux de massifs) s'attachent à définir de grands projets correspondant aux problèmes spécifiques de ces territoires. Sont concernés :

- l'adaptation des investissements touristiques à la nouvelle demande de la clientèle et aux évolutions climatiques prévisibles ;
- les économies d'énergie et la valorisation des énergies et matériaux renouvelables ;
- la filière bois ;
- le pastoralisme et les filières agro-alimentaires de montagne ;
- les risques naturels et la restauration des terrains en montagne ;
- la préservation de la biodiversité dans les zones d'altitude...

Les conventions interrégionales et la politique de la montagne

L'existence des conventions de massif a été consacrée par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. Ces conventions traduisent en projets concrets les orientations des schémas interrégionaux de massif, documents stratégiques à long terme rendus obligatoires par la même loi. Ces schémas ont été élaborés, entre fin 2004 et fin 2006, par les comités de massifs, instances d'échange et de concertation pour l'État, les collectivités territoriales et la société civile. Ces démarches ont rencontré une réelle adhésion de toutes les régions concernées.

L'objectif est de décloisonner les démarches de développement économique de ces zones souvent difficiles ou spécifiques, en leur permettant des échanges fructueux avec les territoires voisins soumis aux mêmes problèmes et des économies d'échelle. Dans le même temps, le souci de subsidiarité est réaffirmé en ne traitant au niveau du massif que les domaines d'intérêt commun et en renvoyant à une gestion régionale ce qui peut être traité à ce niveau.

Les conventions de massif Alpes et Massif Central sont, chacune, complémentaires d'un programme européen pluri-régional financé dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale. Les trois autres massifs métropolitains disposent d'un volet interrégional spécifique au sein du programme européen de la région du préfet coordonnateur de massif.

Les contrats interrégionaux de bassins («grands fleuves»)

Le plan «Loire Grandeur Nature» est à l'origine des contrats interrégionaux de bassins versants. Engagé à l'occasion du CIADT du 4 janvier 1994, il vise à dépasser les conflits nés de positions divergentes d'aménagement du bassin de la Loire. Conçu comme un plan global d'aménagement, il sert à concilier la sécurité des personnes face aux risques d'inondations ainsi que la protection de l'environnement et le développement économique, dans une perspective de développement durable.

Fort des résultats acquis, ce plan avait été généralisé à l'ensemble du bassin de la Loire au travers d'un programme interrégional adossé aux contrats de plan 2000-2006. Outre les questions relatives à la prévention des inondations, il portait sur l'améliora-

tion de la ressource en eau, la préservation des espaces naturels et ruraux, la mise en valeur du patrimoine naturel, paysager et culturel des vallées.

L'expérience est poursuivie sur la période 2007-2013, avec l'élaboration d'un contrat interrégional associant l'État, l'Établissement public Loire (syndicat de collectivités reconnu comme établissement public territorial de bassin), l'Agence de l'eau Loire-Bretagne, les 9 conseils régionaux et les autres collectivités concernées (conseils généraux, villes, agglomérations).

Tout en restant prioritairement orienté vers la poursuite des actions de prévention des inondations, les travaux de renforcement des ouvrages domaniaux et la sécurité civile, ce nouveau contrat s'intéresse largement :

- aux problématiques de préservation de la qualité des eaux et des milieux naturels ;
- à la recherche dans les domaines liés à l'hydraulique et l'aménagement ;
- à la gestion intégrée de la zone estuarienne ;
- à la valorisation des sites remarquables ;
- au développement des loisirs liés à l'eau ou aux vélo-routes.

Ce contrat est complémentaire d'un programme européen pluri-régional financé dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale.

Dans la lignée du Plan Loire, la période 2007-2013 compte également un contrat interrégional « Plan Rhône », défini en partenariat avec le président du comité de bassin et les trois présidents de régions concernées : Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. Ce contrat est également complémentaire d'un programme européen pluri-régional financé dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale.

Des réflexions de même nature ont été engagées sur les bassins versants de la Meuse, de la Seine et de la Garonne. L'objectif est de bien intégrer les démarches de protection contre les inondations et de maîtrise des écoulements fluviaux dans une vision de développement durable, couvrant l'ensemble des activités économiques concernées par les champs d'expansion des crues. Ces bassins font l'objet de trois contrats interrégionaux, le contrat Garonne non conclu à ce jour (octobre 2007) devant comporter un volet consacré à la vallée du Lot.

La coordination entre CPER régionaux sur certains grands aménagements

Les mandats de négociation donnés aux préfets proposaient aux régions de contractualiser sur un certain nombre de projets d'intérêt supra-régional faisant appel au financement conjoint de l'État et de plusieurs régions. C'est notamment le cas dans le domaine des transports, sur des projets tels que l'aménagement d'autoroutes ferroviaires, la construction de terminaux ou la réalisation d'études préparatoires à la construction de nouvelles lignes à grande vitesse.

Ces mandats désignaient également les préfets coordonnateurs chargés de faire aboutir les discussions préparatoires et de définir les plans de financements correspondants, avant intégration dans chacun des contrats régionaux concernés.

Par ailleurs, de nombreux «grands projets» régionaux ont été négociés de manière coordonnée entre les régions concernées par des problématiques communes : mutations économiques (par exemple régions touchées par les problèmes aéronautiques ou automobiles), projets de recherche en appui aux pôles de compétitivité, protection du marais poitevin...

Un pilotage interministériel permanent

Le calendrier fixé lors du CIIACT du 6 mars 2006 a imposé une mobilisation locale et interministérielle intense pour tenir l'objectif de conclure les négociations fin 2006 sans réduire la période de concertation nécessaire.

L'organisation de cette phase préparatoire de concertation et d'analyse a donc imposé une méthode rigoureuse. La DIACT a été chargée de piloter cette organisation : pour cela, elle a réuni régulièrement les préfets de région ou leurs secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et a créé un groupe de travail interministériel permanent, le GESPER (cf. ci-dessous).

Le GESPER, un groupe de travail interministériel permanent

Composé d'une trentaine de membres permanents, le groupe d'étude et de suivi des projets État-régions (GESPER) réunit les représentants des directions centrales des ministères impliqués dans le financement des CPER 2007-2013. Pour répondre au calendrier ambitieux fixé par le Premier ministre, il s'est réuni à un rythme quasi-hebdomadaire lors de la phase d'élaboration des CPER notamment pour :

- examiner et valider les stratégies de l'État en région proposées par les préfets de région ;
- définir les champs thématiques susceptibles d'être contractualisés et les moyens correspondants ;
- expertiser les propositions de mandats de négociation ;
- valider les projets contractuels avant de les soumettre en réunion interministérielle pour en autoriser la signature par les préfets au nom de l'État ;
- accompagner la DIACT dans l'élaboration des circulaires.

Il poursuivra sa mission au-delà de la signature des contrats afin de veiller à leur bonne mise en œuvre en exploitant notamment les informations issues du dispositif de gestion financière PRESAGE (cf. chapitre 4, p. 70) selon une organisation fixée par la circulaire du Premier ministre du 25 avril 2007.

Elle a préparé les circulaires encadrant l'élaboration de ces contrats. Ainsi, la première circulaire du Premier ministre, en date du 6 mars 2006, et les mandats qu'il a adressés aux préfets de régions ont été complétés de quatre circulaires du Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires pour les guider dans cette phase préparatoire :

- circulaires des 23 mars et 14 avril 2006 relatives à la préparation des CPER 2007-2013 ;
- circulaire du 24 mai 2006 relative au volet territorial des CPER 2007-2013 ;
- circulaire du 24 novembre 2006 relative à la formalisation des CPER 2007-2013 (cf. annexe « Textes officiels » pp. 93 à 102).

Des engagements financiers maîtrisés

Les grandes masses financières

Les négociations ont permis de déboucher au premier semestre 2007 sur la signature, dans le quasi-respect des délais fixés par le gouvernement, des 26 contrats de projets régionaux et de 9 des 10 contrats de projets interrégionaux portant sur les cinq massifs de montagne et sur quatre des cinq bassins, le dernier (Garonne/Vallée du Lot) devant être signé plus tardivement.

Le montant global des CPER 2007-2013 approche 30 Md€, dont 12,7 Md€ de crédits d'État émanant de ministères ou d'organismes relevant de leur tutelle. À l'automne 2007, la totalité des autres cofinancements ne pouvait être évaluée en raison des

négociations en cours sur le volet territorial, notamment, qui devait mobiliser des concours importants des conseils généraux et des agglomérations.

Cette enveloppe de 30 Md€ actuellement mobilisés par les signataires des CPER 2007-2013, sera complétée par 7,1 Md€ du Fonds européen de développement régional (FEDER) (5,1 Md€ en métropole et 2,1 Md€ dans les DOM), au service de stratégies de développement et de compétitivité des territoires intégrées dans les CPER.

Globalement, l'enveloppe consacrée par l'État aux CPER 2007-2013 représente une diminution de 35 % par rapport à ses engagements initiaux sur les CPER 2000-2006 (soit 19,5 Md€ avenants compris) et de 20 % par rapport aux crédits effectivement mis en place entre 2000 et 2006 (15,8 Md€), ce qui marque bien la volonté de maîtriser financièrement sa politique contractuelle.

Toutefois, à champ identique, il s'agit pour l'État d'une augmentation de 27 % au regard des sommes effectivement engagées entre 2000 et 2006. En euros par habitant, la dotation moyenne passe, sur ces mêmes champs, de 151 € pour la période 2000-2006 à 184 pour 2007-2013 (hors Corse et DOM).

Cette enveloppe sera complétée, hors contrats de projets, par d'autres financements de l'État destinés au développement des territoires, notamment :

- 400 M€ au profit du Syndicat des transports d'Île de France ;
- 115 M€ du Fonds national pour l'emploi pour les dispositifs d'accompa-

Extrait de la circulaire (DIACT) du 24 novembre 2006 relative à la formalisation des CPER 2007-2013

« (...) Les engagements financiers de l'État seront formalisés dans un document annexe normalisé récapitulant les montants et les programmes LOLF concernés, détaillés dans certains cas par catégories d'actions ou sous-actions éligibles, afin de pouvoir assurer un suivi national (cf. annexe I).

Cette annexe financière, qui sera la seule base reconnue pour le suivi financier des contrats, fera apparaître les participations des collectivités engagées, réparties selon les mêmes thématiques, en ajoutant le cas échéant des catégories de dépenses spécifiques aux collectivités en cas de financements « décroisés ». Dans cette dernière hypothèse, vous veillerez à ce que les financements soient cohérents avec les orientations stratégiques arrêtées pour les contrats par le CIACT du 6 mars 2006. (...) »

gnement des mutations économiques propres à la Lorraine et au Nord-Pas-de-Calais;

- environ 500 M€ au titre de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) pour les conventions conclues avec les collectivités.

La part consacrée par l'État aux 10 contrats inter-régionaux représente un montant prévisionnel de 807 M€, soit environ 6 % de l'enveloppe contractualisée. À travers le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), l'aménagement du territoire reste le premier contributeur financier à ces programmes, avec environ 60 % des engagements dans les domaines de l'économie locale

CPER 2007-2013 TOTAL DES CONTRATS REGIONAUX ET INTERREGIONAUX État récapitulatif des engagements financiers des signataires				
En millions d'euros au 30/08/2007	État	Région	Autres collectivités (2)	TOTAL
Alsace	342	258	271	870
Aquitaine (1)	575	611	0	1 185
Auvergne	283	188	0	471
Bourgogne	277	351	0	628
Bretagne	594	480	0	1 074
Centre	360	385	0	745
Champagne-Ardenne	232	232	0	463
Corse	132	129	0	261
Franche-Comté	218	166	120	504
Ile-de-France	2 041	3 425	0	5 466
Languedoc-Roussillon	496	814	0	1 310
Limousin	234	155	0	389
Lorraine	528	529	0	1 057
Midi-Pyrénées	523	598	0	1 121
Nord-Pas-de-Calais	748	1 798	0	2 546
Basse-Normandie	267	267	0	535
Haute-Normandie	431	442	339	1 212

CPER 2007-2013 (suite)
TOTAL DES CONTRATS REGIONAUX ET INTERREGIONAUX
État récapitulatif des engagements financiers des signataires

En millions d'euros au 30/08/2007	État	Région	Autres collectivités (2)	TOTAL
Pays de la Loire	490	509	0	999
Picardie	322	325	0	647
Poitou-Charentes	378	282	0	660
PACA	840	826	0	1 667
Rhône-Alpes	920	1 476	0	2 396
Guadeloupe	169	115	48	333
Guyane	135	28	6	169
Martinique	142	168	131	440
Réunion	258	162	112	532
Total CPER régionaux	11 933	14 719	1 028	27 681
CIM Alpes	62	68	0	129
CIM Jura	16	20	33	69
CIM Massif Central	61	61	0	122
CIM Pyrénées	42	42	0	84
CIM Vosges	20	21	29	71
Total CPIER massifs	201	212	62	475
Plan Loire (2)	129	111	21	262
Plan Meuse	22	17	9	48
Plan Rhône	214	200	0	415
Plan Seine (2)	72	50	0	121
Plan Garonne - vallée du Lot (2)	170	0	0	170
Total CPIER fleuves	607	379	30	1 016
TOTAL	12 741	15 310	1 120	29 171

(1) non compris 73 M€ ANRU + 60 M€ de contreparties région (hors suivi CPER)

(2) Chiffres régions et autres collectivités à confirmer après signature

et du tourisme. Autres domaines parties prenantes à des niveaux significatifs : l'agriculture (17 %, sans compter les soutiens aux filières agroalimentaires de montagne) ainsi que l'écologie et le développement durable (15 %).

Le cofinancement par le FEDER, dans un cadre interrégional, des deux principales conventions de massifs (Massif Central et Alpes), à hauteur de 76 M€, vient renforcer la légitimité de cette approche inter-régionale.

La part de l'État selon les domaines de contractualisation

La volonté de recentrage des CPER se traduit par le choix de concentrer les efforts vers les transports ferroviaires et collectifs, par une forte priorité donnée à l'enseignement supérieur et à la recherche et par un fort soutien aux actions de lutte contre le réchauffement climatique. Ces priorités mobilisent les deux tiers des 12,74 Md€ d'investissements de l'État.

Le secteur des transports reste le premier domaine de contractualisation, avec 3,28 Md€ (+ 400 M€ pour la modernisation des trains de l'île de France), majoritairement pour des projets ferroviaires de transport de voyageurs, mais aussi pour des projets de fret ferroviaire ou fluvial et pour des projets portuaires. Ceci représente un quasi-doublement de l'effort de l'État par rapport aux moyens mis en place dans la période précédente sur ces thématiques et illustre la priorité accordée à des modes de transports alternatifs à la route pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le deuxième domaine de contractualisation est celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec environ 2,9 Md€, pour des projets de recherche, des projets d'immobilier universitaire, des projets visant à améliorer le logement étudiant (+27 % par rapport aux crédits mis en place sur 2000-2006). Les contrats de projets renforceront les effets du Pacte pour la recherche, en développant des infrastructures en relation avec les réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et les pôles de compétitivité.

Vient ensuite le domaine de l'écologie et du développement durable (2,19 Md€ y compris ADEME), avec une prise en compte renforcée des problématiques de risques naturels, de préservation de la biodiversité, d'économie d'énergie et de promotion des énergies renouvelables.

Avec plus de 1,24 Md€, le ministère en charge de l'aménagement du territoire apporte, grâce au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), une contribution accrue tant au niveau des grands projets d'aménagement du territoire qu'en appui au volet territorial.

Le secteur agricole, forestier et halieutique recevra près de 1,2 Md€, pour des projets de promotion d'une agriculture durable et le soutien des filières agricoles et forestières.

Le ministère de la culture contribuera pour plus de 420 M€ en concentrant ses moyens sur des projets d'envergure nationale ou régionale dans le domaine du patrimoine et des équipements destinés à la création et à la diffusion du spectacle vivant.

Avec respectivement 429 M€ et 250 M€, les ministères chargés de l'emploi et de l'industrie concentreront leurs moyens sur des démarches d'appui à la

compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques.

Les engagements de l'État concernent enfin :

- le ministère de l'outre-mer pour l'appui au développement des DOM (268 M€) ;
- les secteurs de la santé principalement sur le champ des établissements pour personnes âgées ou handicapées (218 M€) ;
- les sports pour plusieurs investissements structurants financés principalement à travers le CNDS (56 M€) ;
- les domaines de l'urbanisme (252 M€) et du tourisme (42 M€).

Les champs exclus des contrats de projets 2007-2013

Les domaines d'interventions précédemment éligibles dans les CPER 2000-2006 et exclus des nouveaux contrats sont les suivants :

Agriculture : installation des jeunes agriculteurs et mesures foncières et hydrauliques (sauf exception, résultant de la négociation locale) ;

Culture : développement des pratiques « amateur » et mise en réseau des équipements ;

Éducation nationale : enseignement scolaire ;

Transport, équipement, tourisme et mer : tourisme (sauf exception, résultant de la négociation locale), investissements routiers, aviation civile ;

Jeunesse et sports : soutien aux filières et rénovation des centres de vacances et de loisirs ;

Santé/social : programmes régionaux de santé, modernisation des établissements pour personnes âgées (hors restructuration d'anciens établissements hospitaliers).

Les interventions au titre des ministères des affaires étrangères, du commerce et de l'artisanat, du commerce extérieur, de la Défense et de la justice ont également été exclues.

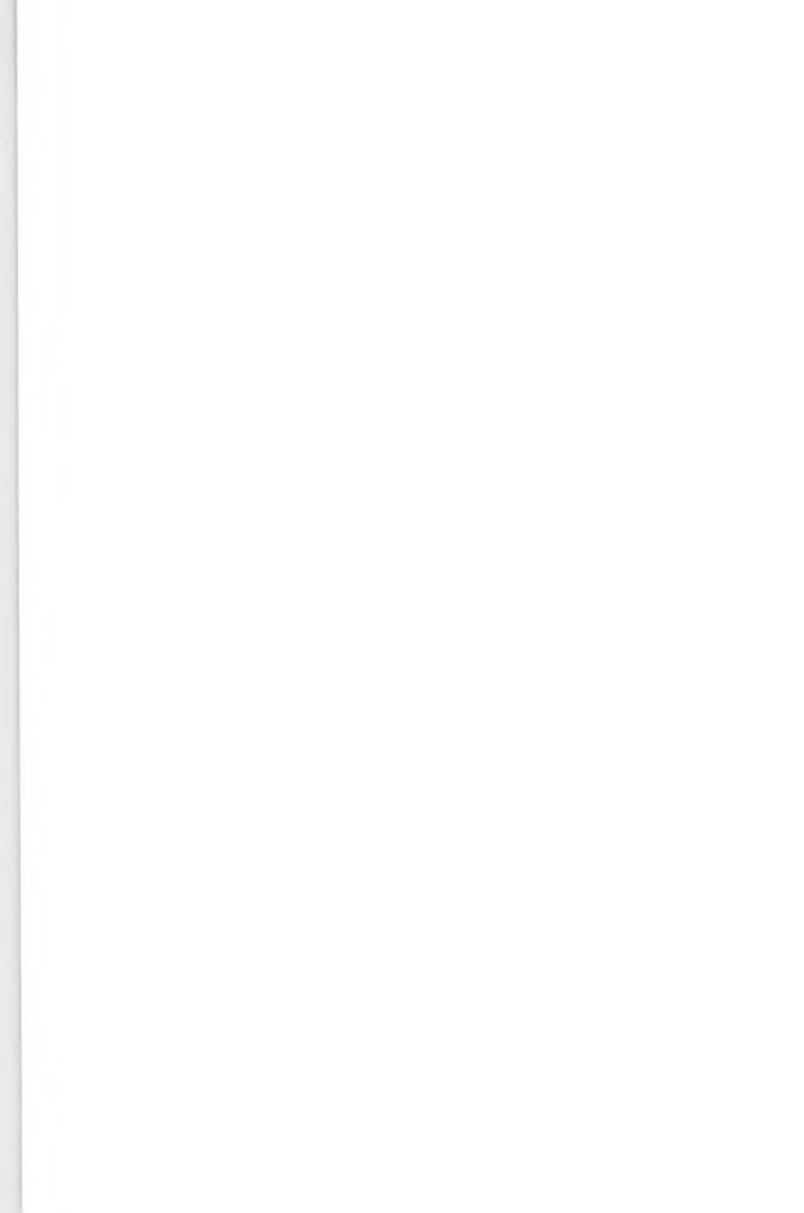
Les moyens mobilisés sur ces champs représentaient de l'ordre de 6,5 milliards d'euros, soit près de 40% de l'ensemble des crédits mis en place par l'État entre 2000 et 2006. Plus de la moitié de ces moyens concernaient les investissements routiers. L'État continuera d'apporter son soutien sur ces champs hors CPER, notamment sur les projets routiers (voir annexe p. 103), comme l'article 24 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales lui en fait l'obligation.

EVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES DIFFÉRE			
En millions d'euros	CPER 1994-1999		
	M€	%	
Agriculture et pêche	1 141	8,9%	
Affaires étrangères et coopération	10	0,1%	
Culture	223	1,8%	
Défense - Anciens combattants	1	0,0%	
Education nationale dont	2 136	16,7 %	3
<i>Constructions Universitaires</i>	1 980	15,5%	2
<i>Recherche (hors constructions)</i>			
<i>Enseignement scolaire</i>	156	1,2%	
Emploi – Formation	606	4,7%	
Ville	534	4,2%	1
Santé et social	369	2,9%	
Environnement	198	1,6%	
ADEME			
Equipement dont	5 881	46,0 %	7
<i>Routes</i>	4 161	32,5%	4
<i>Autres transports y c. ferroviaire</i>	826	6,5%	2
<i>Logement et urbanisme</i>	851	6,7%	
<i>Tourisme</i>	43	0,3%	
FNADT : aménagement du territoire	716	5,6%	1
MEFI dont	725	5,7%	
Industrie	649	5,1%	
Commerce extérieur	36	0,3%	
PME, commerce artisanat	40	0,3%	
Jeunesse et sports	23	0,2%	
Justice	1		
Outre-Mer	154	1,2%	
Divers	73	0,6%	
TOTAL	12 792	100,0%	19

(*) Compte non tenu des effets de périmètres. L'évolution est de +27% à périmètre constant.

MINISTÈRES AU FIL DES GÉNÉRATIONS DE CPER				
2000-2006		CPER 2007-2013		Evolution des enveloppes entre 2000-2006 et 2007-2013
ris avenants interrégional		y compris interrégional		
	%	M€	%	
	9,8%	1 178	9,2%	-39%
	0,1%			-100%
	2,2%	421	3,3%	-1%
	0,4%	10	0,1%	-88%
	15,5 %	2 901	22,8 %	-4 %
	11,2%	2 262	17,8%	+ 3%
	3,0%	639	5,0%	+ 9%
	1,3%			-100%
	4,2%	429	3,4%	-48%
	6,4%	3	0,0%	-99,8%
	2,2%	218	1,7%	-49%
	3,6%	1 559	12,2%	+ 125%
	2,6 %	629	4,9 %	+ 25%
	38,9 %	3 573	28,0 %	-53 %
	22,4%			-100%
	13,2%	3 279	25,7%	+ 28%
	1,8%	252	2,0%	-27%
	0,9%	42	0,3%	-77%
	7,4%	1 244	9,8%	-14%
	4,7%	253	2,0%	-73%
	4,0%	253	2,0%	-67%
	0,3%			-100%
	0,4%			-100%
	0,6%	56	0,4%	-55%
	0,2 %			-100 %
	1,1%	268	2,1%	+ 29%
	0,0%			-100%
	100,0%	12 741	100,0%	-35% (*)

Source : DIACT



La mise en œuvre des contrats de projets

Le suivi des projets et la révision des contrats

Une fois les contrats signés, se pose la question de leur bonne mise en œuvre et de leur suivi.

Pour mieux garantir les engagements contractuels, le gouvernement a, sur proposition de la DIACT, pris les mesures suivantes :

- une présentation claire des engagements de l'État et des collectivités dans une annexe financière formalisée ;
- l'identification précise des enveloppes de crédits contractualisés dès l'élaboration de la loi de finances au travers de tableaux explicites au sein de la « JPE » (justification au premier euro) ;
- un meilleur suivi des programmations de l'État et des collectivités signataires en s'appuyant sur le logiciel PRESAGE déjà utilisé pour le suivi des fonds européens (voir ci-après) ;
- l'examen annuel de l'avancement des programmations pouvant conduire à la réaffectation des montants inutilisés du fait de projets insuffisamment mûrs ;
- la révision à mi-parcours prévue au second semestre 2010.

Ces mesures ont été confirmées par les diverses circulaires relatives à la préparation des CPER 2007-2013 et plus particulièrement par celle du Pre-

mier ministre du 25 avril 2007 relative à leur mise en œuvre (cf. annexe p. 101).

Un contrôle permanent de l'avancement des projets

Dès le départ, l'accent a été mis sur la nécessité de ne programmer dans les CPER que des projets prêts à être engagés rapidement. Le principe a été retenu d'une procédure de réexamen systématique pour mettre à jour la programmation des opérations d'investissement.

La circulaire du Premier ministre du 25 avril 2007 confirme cette orientation, en demandant aux préfets d'assurer dans le cadre des comités régionaux de suivi et avec l'appui du logiciel PRESAGE un contrôle permanent de l'avancement des projets, à l'image du travail réalisé au niveau des programmes opérationnels européens (dispositif du «dégagement d'office»).

Il est ainsi prévu :

- que les comités régionaux puissent déprogrammer les opérations «dormantes» et les remplacer par des opérations de même nature ;
- que des adaptations des contrats, actant l'abandon de certains projets, puissent être le cas échéant négociées par avenant dans les mêmes formes que les CPER initiaux ;
- que les crédits non utilisés et perdus sans justification soient définitivement soustraits des contrats.

S'il s'inspire du mécanisme du «dégagement d'office» institué depuis 2000 pour les programmes européens, le dispositif ne comporte pas des modalités de mise en œuvre aussi contraignantes. Il constitue cependant une ferme incitation à veiller à la fluidité et à la mise à jour des programmations.

La gestion financière : le logiciel PRESAGE

Le suivi financier des CPER a progressivement gagné en qualité grâce à l'introduction d'outils informatiques plus performants. Ainsi le suivi des CPER 2000-2006 a connu de notables améliorations, avec un dispositif s'appuyant notamment sur un outil

extra-net «CPER-net». Toutefois, les capacités de cet outil restaient limitées avec des données déclaratives peu détaillées et parfois imprécises sur les crédits de l'État, l'impossibilité de suivre les crédits des régions, l'absence d'indicateurs communs permettant la réalisation d'évaluations au niveau national...

La nécessité de mettre en place un nouvel outil de suivi pour les CPER à l'image de ce qui a été fait pour les programmes européens a, de ce fait, été soulignée à plusieurs reprises par la Cour des comptes et lors des différentes consultations réalisées auprès des grands organismes institutionnels (Association des régions de France, Parlement...) sur l'avenir de la contractualisation.

L'application PRESAGE, déjà utilisée avec succès pour le suivi des fonds européens, constitue la réponse adaptée à ce besoin.

Une expérience acquise dans la gestion des programmes européens

Le projet PRESAGE, porté par la DIACT (à l'époque la DATAR), a vu le jour en 1997 pour assurer le suivi des programmes européens financés dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

Le logiciel PRESAGE, dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée par la DIACT au CNASEA, est connecté en réseau à l'ensemble des acteurs (Autorité de gestion, Autorité de paiement, SGAR, services de l'État, collectivités, Trésorerie générale).

Il permet de suivre et de gérer, grâce à une mise à jour en temps réel au sein d'une base de données

commune, l'ensemble des opérations depuis le dépôt de la demande de subvention en suivant les différentes étapes de la vie du dossier : instruction, programmation, engagements et mandatements des fonds européens et des cofinancements... Il permet également de disposer d'un ensemble d'informations et d'indicateurs utiles pour l'analyse et l'évaluation des programmes.

L'application est hébergée sur une plate-forme informatique nationale gérée techniquement par le ministère de l'Intérieur qui regroupe l'ensemble des bases régionales.

Elle compte près de 3000 utilisateurs et près de 200000 dossiers créés. Pour la période 2007-2013, près d'une quarantaine de programmes européens seront ainsi gérés sur PRESAGE. Sont également suivis sur cette application certains programmes budgétaires de l'État tel que le programme «aménagement du territoire» qui regroupe les moyens financiers de la DIACT.

Des fonctionnalités nouvelles au titre des CPER

Pour surmonter les débats parfois polémiques sur l'avancement des CPER et disposer de façon régulière de données d'avancement sur cette procédure, le projet d'extension de PRESAGE aux CPER a été conçu à partir de 2006.

Une étude a permis de définir, après consultation de nombreux utilisateurs effectifs ou potentiels, le nouveau périmètre du logiciel adapté au suivi commun des programmes européens et des CPER 2007-2013, en vue de permettre sa mise en service dès le début des contrats. C'est ainsi qu'une première version

«PRESAGE 2007» a été testée au printemps 2007 et déployée mi-2007. Elle sera suivie en 2008/2009 d'une seconde version plus complète reposant sur les technologies internet. On estime que le nombre total d'utilisateurs sera à terme d'environ 6000 personnes sur l'ensemble des administrations concernées (État et collectivités territoriales).

Le suivi des projets contractualisés sur PRESAGE, rendu obligatoire par la circulaire du Premier ministre du 25 avril 2007, gagnera en efficacité, en fiabilité et en transparence en permettant :

- de programmer et planifier les besoins de crédits au plus près de l'avancement réel des opérations ;
- d'ajuster le contenu des contrats grâce à l'identification des opérations susceptibles d'être déprogrammées au profit de nouvelles opérations ;
- d'établir des tableaux de synthèses sur le rythme d'exécution des CPER pour chacun des signataires ;
- de réunir des données propres à enrichir les démarches d'évaluations.

L'évaluation des CPER

Privilégiant le cadre régional, la précédente génération de contrats a donné lieu à de nombreuses évaluations sur des thèmes et selon des méthodologies définis par les services déconcentrés de l'État et les conseils régionaux. Les évaluations à caractère national ont en revanche été limitées. D'une façon générale, elles ont rarement infléchi le contenu stratégique des CPER.

Le dispositif d'évaluation mis en place pour les CPER 2007-2013 poursuit deux objectifs :

- renforcer le lien entre le suivi physico-financier et l'évaluation d'une part, et le lien entre l'évaluation

et le pilotage stratégique des programmes d'autre part ;

- assurer davantage de transversalité dans le suivi et l'évaluation des programmes européens et des CPER, en s'appuyant sur des outils, méthodes et organisations communes.

Des thématiques d'évaluation élargies

La DIACT, pilote des évaluations des CPER

La DIACT s'est vu attribuer, au 1^{er} janvier 2005, la mission d'évaluation des contrats Etats-régions, jusque-là dévolue au Commissariat général du plan. Elle joue en ce domaine un rôle d'accompagnement méthodologique, notamment auprès des « correspondants évaluation » des préfetures de région (au sein des SGAR) et des conseils régionaux.

La préoccupation de l'évaluation a été intégrée dès le départ dans la préparation des contrats, en définissant trois grands critères horizontaux rappelés dans les mandats de négociation adressés aux préfets de région : l'emploi et l'égalité des chances, la prise en compte des technologies de l'information et de la communication et le développement durable. Conformément aux engagements européens de la France, une évaluation stratégique environnementale a été réalisée dans chaque région en coordination avec l'évaluation des programmes européens.

Par ailleurs, en matière de lutte contre le réchauffement climatique, le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux, celui de la « neutralité carbone » des CPER (cf. chapitre 2, p. 43) Pour y répondre, la DIACT a confié à un cabinet extérieur une étude permettant de définir une méthodologie et de mettre au point un outil de calcul des émissions de gaz à effet de serre produites par les projets inscrits dans les CPER.

À l'automne 2007, ces travaux ont abouti à une version définitive de la méthode d'évaluation de l'impact carbone, à partir de laquelle un bilan de départ des CPER a pu être dressé.

Chaque contrat prévoit que l'ensemble de ces objectifs feront l'objet d'évaluations au niveau national qui s'appuieront notamment sur le traitement d'indicateurs nationaux transversaux définis par la DIACT en liaison avec la Commission européenne et les ministères concernés et renseignés localement dans l'application PRESAGE.

D'autres thématiques pourront faire l'objet d'évaluations à l'initiative :

- de la DIACT, sur des sujets communs aux programmes européens ou à plusieurs ministères tels que l'innovation ;
- des régions, sur des problématiques plus spécifiques ;
- des ministères, sur les champs relevant de leurs compétences.

Un pilotage renforcé

Deux niveaux de pilotage de l'évaluation ont été définis :

- un pilotage national par une instance nationale d'évaluation commune aux CPER et aux programmes régionaux européens financés par le FEDER. Associant des représentants de l'État central et déconcentré, de collectivités, des experts..., cette instance est chargée :
 - de définir les orientations thématiques à prendre en compte au niveau régional ;
 - d'engager les évaluations à l'échelle nationale et coordonner le travail réalisé par le niveau régional sur une thématique commune ;
 - de consolider et valoriser les évaluations régionales et nationales ;
- un pilotage régional par un comité régional de l'évaluation des CPER et des programmes régio-

naux européens financés par le FEDER. Associant l'État, la Région et des experts, ce comité est chargé :

- d'orienter les évaluations régionales ;
- d'établir un bilan annuel de ces évaluations et des suites à leur donner ;
- de proposer les modalités de leur diffusion/communication.

Ces instances auront également pour mission de dialoguer avec les instances de pilotage stratégique mises en place au niveau régional ou national afin que les recommandations des évaluations soient prises en compte et permettent d'améliorer la qualité et l'efficacité des programmes.

Une évaluation intermédiaire des CPER, sur laquelle sera adossée la révision à mi-parcours, sera réalisée.

Conclusion

Les contrats de plan, aujourd'hui renouvelés par les contrats de projets, ont joué un rôle majeur dans les politiques d'aménagement du territoire. Au fil des années, ils sont parvenus à fédérer tous les acteurs publics et de plus en plus de collectivités (départements, EPCI, agglomérations...) se joignent à la démarche. La réalisation des projets actés dans les contrats, malgré certains retards techniques ou une conjoncture budgétaire sensible dans quelques secteurs, s'est révélée globalement satisfaisante.

Cet exercice de réflexion stratégique et programmatique sur une période de 7 années assure aux acteurs publics et privés une indispensable visibilité des politiques publiques. De plus, les financements correspondants garantissent des commandes publiques à moyen terme pour des filières entières de l'économie. De nombreux pays étrangers s'intéressent d'ailleurs de près à cette contractualisation «à la française», qui combine des directives nationales fortes avec un dialogue État-régions réellement déconcentré au niveau régional.

Pour autant, et malgré les innovations notables introduites dans les contrats de projets, la formule des contrats État-régions peut sans doute être encore améliorée. Fruit d'une démarche partenariale, elle est par définition le résultat de compromis. Des progrès sont encore possibles, notamment en matière de décloisonnement ministériel des politiques et d'organisation territoriale. En outre, il est sans doute nécessaire de poursuivre les chantiers du décroisement des financements, de manière à ce que les interventions ins-

crites dans les CPER et celles financées par les fonds européens s'articulent non par opérations mais par objectifs communs. On peut même imaginer que la prochaine génération de contrats et de programmes européens soit parfaitement intégrée au point de ne plus nécessiter qu'un seul document commun au service du développement des territoires...

À long terme, quels scénarii d'évolution peut-on envisager ?

Même si de nouvelles lois venaient ajuster ou clarifier certaines des compétences aujourd'hui objet de la contractualisation (universités, recherche, développement économique...), peut-on imaginer qu'une telle évolution rende inutile ou vaine la démarche de contractualisation, chacun ayant les moyens d'assumer complètement ses compétences séparément ?

En réalité, même si cette orientation était confirmée, accompagnée d'une parfaite adéquation des compétences et des moyens, la nécessité de dialogue et de réflexion stratégique commune resterait plus que jamais d'actualité, tant le développement économique et l'aménagement du territoire nécessitent la coordination de décisions de différents niveaux de réflexion et d'action et la mise en commun de moyens.

Quelle qu'en soit donc la forme, la future planification décentralisée devra certainement conserver certains acquis fondamentaux des contrats État-régions. Il conviendra de préserver leur irremplaçable fonction de contribution au développement équilibré des régions à travers la réflexion prospective partagée, les échanges et le dialogue entre l'État, les régions et l'ensemble des collectivités locales, dans un même objectif de développement durable et de compétitivité des territoires.

Annexes



Les « grands projets » dans les CPER 2007-2013 : quelques exemples...

Les contrats de projets identifient près de 300 grands projets. Les exemples présentés ci-dessous n'ont pas été sélectionnés selon un critère de priorité mais reflètent la diversité des thèmes couverts et le caractère structurant des projets envisagés.

ALSACE: «Dynamiser la recherche, l'enseignement supérieur et l'innovation»

Développer le pôle de compétitivité à vocation mondiale «innovations thérapeutiques»:

- favoriser la mise en place d'infrastructures de recherche utiles et l'aménagement de locaux universitaires;
- soutenir la création d'un réseau d'entreprises, de services et de projets collectifs.

AQUITAINE: «Favoriser la recherche et le transfert de technologie»

Disposer d'équipements de recherche et de transfert de technologie pour stimuler et accompagner les projets innovants...: «matériaux, lasers, systèmes complexes», «biologies-santé-neurosciences, biodiversité», «environnement, énergie, sciences de l'univers».

AUVERGNE: «Améliorer l'accès aux services par les technologies de l'information et de la communication»

Déployer dans les locaux des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des points d'accès équipés de visio-guichets permettant de se connecter aux services publics en ligne;

Compléter la couverture haut débit du territoire régional.

BOURGOGNE: « Structurer l'économie et accompagner les mutations »

Soutenir cinq bassins d'emplois structurellement fragiles (Copieval, Creusot-Montceau-Autun, Chalon sur Saône, le sud nivernais et le Tonnerrois):

- soutenir les structures d'observation et de veille;
- conduire des études et actions collectives;
- accompagner les créateurs d'entreprises;
- mettre en adéquation l'offre de formation et les besoins des entreprises;
- moderniser l'appareil de formation et la mise en réseau.

BRETAGNE: « Développer une politique maritime intégrée »

Valoriser les atouts de la Bretagne dans le domaine des sciences et techniques de la mer: soutien aux deux pôles de compétitivité (Europôle Mer et Mer Bretagne);

Améliorer la compétitivité du secteur breton des produits de la mer: modernisation des entreprises et aides à la transformation et la commercialisation;

Développer le secteur naval et nautique: actions collectives en faveur de l'organisation, du développement technologique, de l'export...;

Encourager les projets liés à la gestion intégrée des zones côtières: connaissance des espaces côtiers, accompagnement des acteurs, soutien à projets de développement.

CENTRE: « Pôle d'efficacité énergétique »

Se positionner sur la recherche de nouveaux débouchés

agricoles et forestiers, notamment dans le domaine des bioénergies :

- aider la structuration de la filière et l'ingénierie de projets ;
- soutenir les programmes innovants d'expérimentations.

CHAMPAGNE-ARDENNE: «Développer les grands équipements métropolitains»

Offrir à la population des équipements économiques et culturels de premier plan :

- achever les parcs d'activités de référence (PAR) ;
- rénover et restructurer le parc des expositions de Châlons-en-Champagne ;
- accompagner la mise en place du pôle technologique des Hauts de Champagne ;
- restaurer et mettre en valeur le patrimoine historique d'intérêt national : cathédrale de Reims et site de Clairvaux ;
- restructurer le musée d'intérêt national de Reims ;
- créer le pôle d'excellence de graphisme à Chaumont...

CORSE: «Appuyer la compétitivité des entreprises et l'innovation»

Promouvoir un modèle porteur de développement régional, au moyen des actions suivantes :

- améliorer le dispositif d'observation économique ;
- développer une stratégie régionale de l'innovation et de l'économie immatérielle : définition d'une stratégie, aide aux systèmes labellisés de transfert de technologie et aux rapprochements université/ recherche/ entreprises, actions en faveur de l'innovation et de l'économie de l'immatériel ;
- faciliter l'émergence de plates-formes de recherche et de développement technologique dans le cadre

du pôle de compétitivité «CAPENERGIE» consacré aux énergies non génératrices de gaz à effet de serre;

- soutenir des actions collectives en faveur de la structuration de filières ou de clusters;
- soutenir le développement et la modernisation des entreprises structurantes ou engagées dans une démarche collective;
- encourager la promotion et la commercialisation de zones d'activités de qualité;
- appuyer l'élévation des compétences dans les entreprises.

FRANCHE-COMTE : « Faire de la Franche-Comté le pôle européen d'excellence des microtechniques et nanotechnologies »

Conforter la position du pôle de compétitivité «microtechniques et nanotechnologies» :

- consolider la fédération des laboratoires autour de «TEMIS Science»;
- favoriser la mise en œuvre de contrats d'aide à la compétitivité;
- promouvoir les transferts de technologies et le développement des compétences et des emplois.

GADELOUPE : « Mise à niveau des infrastructures publiques »

Réduire les handicaps de la Guadeloupe en matière de réseaux et d'équipements publics :

- favoriser la mise à niveau des infrastructures d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux résiduaires;
- assurer également la mise à niveau des infrastructures de gestion des déchets et le traitement des sites pollués.

GUYANE: «Mettre en place le plan local de biodiversité»

Maintenir l'exceptionnelle diversité biologique de la Guyane :

- développer la connaissance scientifique, son partage et sa diffusion ;
- consolider le dispositif des aires protégées ;
- veiller à la prise en compte de la biodiversité dans l'ensemble des politiques publiques ;
- soutenir des actions de sensibilisation et d'information...

ILE-DE-FRANCE: «Renforcer l'attractivité de l'Ile-de-France»

Permettre à la région capitale de maintenir son rôle moteur dans l'économie nationale en développant les territoires d'intérêt régional et national suivants :

- ensemble de Seine Aval à Cergy ;
- plaine de France et aire d'influence de Roissy ;
- ensemble de Marne-la-Vallée à Meaux ;
- ensemble d'Orly-Rungis-Seine-Amont ;
- ensemble de Sénart ;
- Massy-Palaiseau-Saclay-Versailles-St-Quentin-en-Yvelines.

Pour ce faire :

- soutenir l'ingénierie territoriale et notamment celle portée par les établissements publics d'aménagement ;
- aider la réalisation d'opérations structurantes d'aménagement, d'équipement, de développement économique, de désenclavement, de restructurations urbaines et d'amélioration de l'environnement.

LANGUEDOC-ROUSSILLON: «Encourager la recherche»

Soutenir les investissements visant le développement de programmes de recherche à visibilité internationale, la modernisation et la mise en cohérence des campus, la mutualisation, la structuration et le renforcement de la cohérence des programmes de recherche sur 4 thématiques phares: agronomie/environnement, biologie/santé, chimie, technologies de l'information et robotique... ;

LIMOUSIN: «Inscrire la filière «forêt-bois» dans une logique industrielle intégrée»

Poursuivre les orientations du Programme d'intervention territoriale de l'État «forêt-filière bois»:

- accompagner les actions d'innovation et de transfert de technologie dans les entreprises;
- dynamiser la récolte forestière par une animation poussée des propriétaires et un développement de la gestion forestière;
- valoriser le bois et ses produits connexes, en particulier en développant son utilisation dans les secteurs de l'habitat et de l'énergie;
- développer la multifonctionnalité de la forêt (vocations environnementale, sociale et touristique)...

LORRAINE: «Requalifier les territoires post-industriels, militaires et après mines»

Poursuivre la politique de traitement des espaces dégradés:

- conduire les études;
- assurer la maîtrise du foncier;
- réaliser les travaux de remise en état des sites (dépollution, requalification, réaménagement; accompagnement des personnels en reconversion...).

MARTINIQUE: «Favoriser l'inclusion sociale par la formation et l'éducation»

Rattraper les retards en matière de qualification :

- soutenir les maisons de l'emploi et les structures spécialisées pour identifier les filières porteuses d'emplois et développer les compétences ;
- conduire des formations de base pour lutter contre l'illettrisme.

MIDI-PYRENEES: «Le Plan climat régional»

Lutter contre le changement climatique au travers d'un Plan climat régional visant à :

- impulser des changements de comportement en matière de consommation et de production d'énergie dans le domaine des transports, des constructions et de la production industrielle et agricole, et à promouvoir l'adoption de Plans climat territoriaux ;
- encourager la production d'énergies renouvelables (solaire, déchets) et la valorisation des bio-ressources (éolien, biomasse, bois, chanvre, tournesol).

NORD-PAS-DE-CALAIS: «L'ouverture vers le large, la mise en valeur et la préservation de la Côte d'Opale»

Garantir l'attractivité du territoire et la préservation de l'environnement grâce à une gestion intégrée de la zone côtière (GIZC) au travers d'opérations d'aménagements portuaires, d'équipements culturels et sportifs, d'accueil touristique, d'accompagnement de la filière des produits aquatiques ou en faveur de l'environnement.

BASSE-NORMANDIE : « Soutenir les filières agricoles et agro-alimentaires »

Accompagner les mutations du monde agricole et de la pêche :

- moderniser les exploitations (bâtiments d'élevage, plan végétal environnement);
- soutenir les filières équine, forêt-bois et industries agro-alimentaires;
- valoriser les produits de l'élevage (AOC), les petites filières régionales (cidre, légumes) et la pêche et les cultures marines;
- aider l'installation des jeunes agriculteurs.

HAUTE-NORMANDIE : « Affirmer la fonction d'interface maritime et internationale »

Développer la desserte fluviale et la compétitivité des infrastructures portuaires du Havre, de Rouen et de Dieppe :

- moderniser les ouvrages fluviaux (écluses, barrages...);
- améliorer et augmenter les capacités portuaires;
- développer les dessertes ferroviaires;
- maintenir ou restaurer la qualité des milieux naturels.

PAYS-DE-LA-LOIRE : « Accessibilité et transports - transports ferroviaires »

Accompagner la mise en service de l'aéroport inter-régional de Notre-Dame-des-Landes entre Rennes et Nantes :

- assurer la desserte ferroviaire par le tram-train entre Nantes et l'aéroport;
- soutenir l'accompagnement territorial.

PICARDIE : « Accompagnement du projet de canal Seine-Nord »

Favoriser les opérations de développement du trafic fluvial, en accompagnement du projet de canal à grand gabarit Seine-Nord-Europe :

- mettre à grand gabarit l'Oise aval de Compiègne à Conflan : élargissement et approfondissement du chenal, rehaussement de pont, protection des berges et mesures compensatoires ;
- mécaniser les barrages de l'Aisne ;
- soutenir les actions de mise en cohérence des initiatives locales.

POITOU-CHARENTES : « Renforcer les fonctions métropolitaines des 4 villes chefs-lieux »

Conforter l'armature urbaine régionale en développant les 4 villes pôles, Poitiers, La Rochelle, Angoulême et Niort :

- soutenir les projets urbains des cœurs d'agglomération ;
- valoriser le patrimoine culturel : musée de la bande dessinée à Angoulême.

PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR : « Renforcer et promouvoir l'attractivité, l'innovation et la création d'emplois »

Renforcer les pôles de compétence pour l'enseignement supérieur et la recherche, en portant la priorité sur les projets structurants assurant la visibilité et l'attractivité nationale et internationale :

- renforcer les infrastructures des pôles d'enseignement supérieur et de recherche (mise au standard international des bâtiments, vie étudiante : logements, restauration, bibliothèques...);
- développer des plates-formes de recherche mutualisées ;

- soutenir les initiatives de culture scientifique, technique et industrielle ;
- renforcer les relations avec le monde économique (valorisation, transfert de technologies, plates-formes partenariales) ;

Accompagner les mutations économiques, démographiques et sociales :

- adapter et moderniser les équipements de l'AFPA ;
- soutenir les structures d'observation des mutations économiques, de prospective des métiers et qualification, et d'information sur la formation et la professionnalisation...

LA REUNION: «Faire de la recherche le moteur de l'innovation et du rayonnement régionaux»

Développer le rôle de leader de La Réunion dans l'Océan indien dans plusieurs domaines de recherche scientifique: pôle de compétitivité «qualitropic», santé, biomédical et biotechnologies (notamment pour les maladies émergentes) et technologies de la communication.

RHONE-ALPES: «Investir sur des axes ferroviaires majeurs»

Moderniser le Sillon Alpin Sud de Valence-TGV à Genève (transport voyageurs sur liaisons péri et interurbaines vers les Alpes du Nord et trafic fret vers l'Italie): augmentation de capacité, électrification, raccordement, modernisation de diverses sections ;

Contribuer à la construction de la liaison transfrontalière Annemasse-Genève et de l'étoile d'Annemasse: construction de lignes et aménagement de gares ;

Aménager le réseau de l'aire métropolitaine lyonnaise (nœud et étoile ferroviaires lyonnais): études, travaux d'augmentation de capacité et d'aménagement de voies et de gares, modernisation de matériel... sur diverses lignes ;

Développer l'intermodalité pour les marchandises : études d'interfaces rail-route et rail-fleuve ;

Poursuivre le grand chantier Lyon-Turin : études, actions concernant l'emploi et la formation, l'assistance aux entreprises et l'environnement...

MASSIF DES ALPES : «Évolution de l'offre touristique alpine»

Conforter la vitalité de l'économie touristique et sa lisibilité sur le plan national et international :

- soutenir l'adaptation des stations moyennes, la valorisation des refuges et des grands itinéraires : diagnostics, études spécifiques (urbanisme, environnement, marchés...), rénovations et mises à niveau (hébergements, équipements, espaces publics), promotion sur les nouvelles pratiques, professionnalisation de l'offre touristique (formation et communication)... ;
- accompagner la réalisation ou la rénovation d'équipements structurants nécessaires à la pratique du sport de haut niveau et à l'organisation de compétitions internationales.

MASSIF CENTRAL : «Soutenir le développement d'une filière d'énergies renouvelables»

Connaître le potentiel d'énergie renouvelable : recensement des ressources et potentialités, schéma de développement...

Développer les filières (bois liquide, bois énergie, éolien, micro-centrales, géothermie, solaire) : expérimentations, actions de formation et sensibilisation ; mise en réseau des acteurs, investissements matériels...

Promouvoir l'image d'énergie propre et renouvelable du Massif et la culture environnementale sur les secteurs forêt, bois, environnement...

MASSIF DES PYRÉNÉES: «Le développement des coopérations européennes»

Renforcer la coopération et faciliter la coordination d'actions similaires de part et d'autre de la frontière franco-espagnole (pastoralisme, gestion forestière, tourisme, risques et secours...)

MASSIF DU JURA: «Diversifier l'agriculture et améliorer la valorisation des produits»

Soutenir les actions de diversification :

- favoriser la mise en place de productions et d'équipements permettant la valorisation des produits (transformation, conditionnement, vente directe...);
- accompagner les démarches collectives permettant l'organisation et la promotion des productions sous dénomination « montagne »...

MASSIF DES VOSGES: «Valoriser l'agriculture et les forêts du massif»

Conforter la notoriété des productions spécifiques agricoles et forestières :

- soutenir les productions agricoles spécifiques à la montagne et la qualité, la transformation et la commercialisation des produits;
- valoriser les potentialités forestières: dessertes, structuration des filières bois-construction et énergie...

PLAN INTERRÉGIONAL «LOIRE GRANDEUR NATURE»: «Valorisation du patrimoine et développement durable»

Mettre en valeur le patrimoine ligérien dans le cadre d'une démarche de développement durable :

- poursuivre la démarche d'excellence des sites culturels et naturels remarquables et la valorisation touristique;

- prolonger le réseau de vélos routes et voies vertes;
- soutenir des actions de préservation et valorisation des paysages;
- conduire des actions de sensibilisation et d'information.

PLAN INTERRÉGIONAL «RHÔNE»: «Volet inondations»

Réduire les inondations en sécurisant les endiguements, en maîtrisant les ruissellements, en maintenant ou en créant des zones d'expansion de crues...;

Réduire la vulnérabilité dans les secteurs à enjeux: maîtrise de l'urbanisation, expérimentation de nouvelles techniques de constructions...;

Connaître et faire connaître le risque.

PLAN INTERRÉGIONAL «SEINE»: «La continuité écologique»

Restaurer la libre circulation des poissons grands migrateurs;

Préserver et restaurer les zones humides et la qualité des milieux;

Renaturer les berges.

PLAN «MEUSE»: «Prévenir les inondations»

Conduire des études;

Réaliser des zones de ralentissement dynamique des crues et des travaux d'aménagements.

PLAN interrégional «GARONNE» ET «VALLÉE DU LOT»

En cours de définition (septembre 2007)

La naissance des contrats de plan

Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification (article 11)

(...) Art. 11. – 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 (...) »

Extraits de la circulaire (Premier ministre) du 24 avril 1983 relative aux relations contractuelles entre l'État et les régions dans le cadre du IX^e plan

« (...) 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 grands axes de cette planification renouvelée ont été définis par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et le décret du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plan.

(...) Certaines règles essentielles doivent présider aux accords entre l'État et les régions dans le nouveau cadre institutionnel (...)

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.

(...) Ces contrats de plan ne sauraient permettre de rétablir une quelconque forme de tutelle sur les collectivités territoriales et ne doivent constituer en aucun cas le moyen d'un appel de fonds unilatéral de l'État qui reviendrait à institutionnaliser sous une autre forme la pratique des fonds de concours.

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. (...) »

La préparation des contrats de projets 2007-2013

Extraits de la circulaire (Premier ministre) du 6 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projets État-régions 2007-2013 et à l'élaboration de la stratégie de l'État

« (...) I - *Le dispositif contractuel proposé par le Gouvernement*

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

Je souhaite que le contrat soit un instrument à haute valeur ajoutée, dans le souci de l'efficacité des politiques conduites et de la clarté des objectifs poursuivis. Pour cela, les futurs contrats de projets État-régions doivent être plus sélectifs...

Le format des futurs contrats sera donc nettement réduit par rapport aux CPER 2000-2006. Ils n'épuiseront pas le champ des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales. (...)

IV- Méthodologie et calendrier

Je vous demande d'adresser pour le 21 avril prochain, à la DIACT, un projet de stratégie régionale de l'État regroupant sous un format synthétique

(10 pages au maximum) le diagnostic territorial, les enjeux prioritaires qui vous paraîtront devoir être retenus pour les engagements futurs de l'État et les projets correspondants.

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

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

Vous favoriserez par ailleurs les projets prêts à être engagés rapidement. Dans cet esprit, une procédure de réexamen systématique sera instituée pour assurer une mise à jour régulière de la programmation des opérations d'investissement. Des mécanismes d'actualisation seront également mis en place pour adapter en tant que de besoin le contenu des contrats entre 2008 et 2012. Une révision à mi-parcours aura lieu au second semestre de 2010. (...)

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

Au-delà de ces grands projets qui constitueront le cœur de la future contractualisation le Gouvernement prévoit d'engager des moyens spécifiques pour la mise en œuvre d'un volet territorial (...) »

Les grands projets

Extrait de la circulaire (DIACT) du 23 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projets États-régions

« (...) Les futurs CPER seront composés prioritairement de projets d'envergure nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales.

Ces « grands projets », en nombre limité, seront identifiés et chiffrés dès la signature des contrats.

Ils devront en outre répondre aux critères suivants :

- être conformes à un ou plusieurs des objectifs prioritaires définis par la circulaire du 6 mars du Premier ministre (...) :
- compétitivité et attractivité des territoires ;
- développement durable et préservation de l'environnement (en particulier sous l'angle de la maîtrise de l'énergie) ;
- cohésion sociale et territoriale (notamment sous l'angle de l'emploi).
- être en relation avec les points clefs 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 des cofinancements significatifs des collectivités territoriales voire des fonds européens.

Chaque grand projet pourra regrouper un certain nombre d'opérations élémentaires d'investissement rattachées aux thématiques prioritaires et concourant à un objectif commun. Au sein de chaque grand projet, une opération correspond :

- à une nature de travaux ;
- à un maître d'ouvrage identifié ;

- à une thématique principale et, le cas échéant, à une ou deux thématiques complémentaires ;
- à un programme LOLF (sauf exception justifiée).

La description des projets qui vous est demandée pour le 21 avril devra faire référence, si possible, aux opérations élémentaires identifiables à ce stade et aux financements à mobiliser dans les différents programmes LOLF concernés ou auprès de certains opérateurs de l'État (ADEME, Agences de l'eau, CNDS) et du « fonds Barnier ».

D'autres organismes (CNRS, CEA, INSERM, etc.) sont rattachés aux champs d'intervention de certains programmes LOLF (...) »

Le volet territorial

Extrait de la circulaire (Premier ministre) du 6 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projets État-régions 2007-2013 et à l'élaboration de la stratégie de l'État

« (...) le Gouvernement prévoit d'engager des moyens spécifiques pour la mise en œuvre d'un volet territorial qui portera sur les thématiques suivantes :

- politique de développement durable des agglomérations, concourant notamment aux stratégies de compétitivité et de meilleure intégration du tissu urbain ;
- développement numérique des territoires lié aux démarches de compétitivité économique ;
- stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique ;
- gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- prévention des risques naturels ;
- adaptation des services au public et accompagnement des initiatives innovantes dans le domaine

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

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

Extrait de la circulaire (DIACT) du 23 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projets Etats-régions

« (...) Le niveau d'avancement variable des procédures contractuelles en cours sur le volet territorial des CPER 2000-2006 et la nécessité d'une approche sélective pour les projets relevant de la nouvelle période conduisent à retenir un calendrier spécifique pour la définition précise du volet territorial 2007-2013. Il s'agit de permettre une transition adaptée entre des contrats territoriaux en cours, dont certains ont été signés récemment, et l'engagement de nouveaux projets.

Dans ce but, le volet territorial des CPER 2007-2013 sera préparé sur une période qui s'achèvera au plus tard le 31 décembre 2007. Pendant cette période, les contrats en cours continueront à être mis en œuvre parallèlement aux CPER sur la base des engagements souscrits, dans la mesure où les opérations correspondantes pourront être menées à bien dans ce délai. La mise en œuvre de cette orientation vous sera précisée dans les mandats de négociation. (...) »

Extraits de la circulaire (DIACT) du 24 mai 2006 relative à la préparation du volet territorial des contrats de projets État-régions (CPER)

« (...) 1) la nature du volet territorial

Le Premier ministre a indiqué que le volet territorial était destiné à permettre la prise en compte d'opérations d'envergure plus limitée, et s'inscrivant dans une démarche territoriale infrarégionale. J'ai été amené à vous préciser que ces démarches territoriales pourraient concerner aussi bien les agglomérations, les villes moyennes que le monde rural, dans une intercommunalité de projet (EPCI, pays ou parcs naturels). La nature de plusieurs des thématiques retenues dans le volet territorial pourra également justifier l'intervention des départements comme co-financeurs voire comme maîtres d'ouvrages.

Le volet territorial sera ainsi mis en œuvre sur la base de projets territoriaux infrarégionaux, dont les engagements seront fixés dans des conventions territoriales.

Ces démarches de territoires pourront dans certains cas venir en appui de certains grands projets dont les financements auront été définis dans le cadre du volet régional ou s'articuler avec les projets retenus au titre des programmes cofinancés par les crédits européens.

2) les conventions territoriales

Ces conventions territoriales s'appuieront sur un diagnostic rapide du territoire, en cohérence avec le diagnostic régional. Elles concerneront tout ou partie des six thématiques particulières définies par la circulaire du Premier ministre du 6 mars dernier.

(...) Les conventions territoriales pourront également faire apparaître - et le cas échéant préciser les conditions de mise en œuvre - certaines opérations

locales relevant de divers grands projets inscrits dans le volet régional mais concourant aux objectifs du volet territorial.» (...)

Le suivi et l'évaluation des contrats de projets

Extraits de la circulaire (Premier ministre) du 25 avril 2007 relative à la mise en œuvre des contrats de projets 2007-2013

« (...) Je souhaite que le suivi de la réalisation de ces contrats soit amélioré. (...)

Les ministres et responsables de programmes identifieront, dès la préparation de la loi de finances, les enveloppes destinées à l'engagement des projets contractualisés. Aux niveaux régional et interrégional, une attention particulière sera portée à la programmation des opérations effectivement prêtes à être engagées ainsi qu'à la qualité et à la régularité de l'enregistrement des données des indicateurs de suivi en lien avec la mise en œuvre des programmes européens. (...)

Extraits annexes :

La circulaire du 24 novembre 2006 a fixé les principes de gestion et de suivi des contrats de projets qui devaient figurer dans le texte des contrats de projets et conventions interrégionales. Elle a précisé que ce suivi serait réalisé sur l'application PRESAGE. (...)

Afin de pouvoir assurer un suivi national des moyens mis en œuvre, tous les programmes régionaux et interrégionaux comporteront au minimum l'architecture nationale thématique adossée aux annexes financières des contrats (...)

L'évaluation des PO-FEDER et CPER 2007-2013 s'appuiera notamment sur quelques indicateurs définis au

niveau national de manière à autoriser une vision nationale de la contribution de ces programmes à l'atteinte des objectifs nationaux et communautaires (CRSN, OSC, circulaire du 6 mars 2006 relative à la préparation des CPER et mandats du Premier ministre aux préfets de régions). (...)

Quatre catégories d'indicateurs transversaux seront demandées pour l'ensemble des dossiers PO et CPER :

1. Indicateurs quantitatifs emploi : emploi direct créé brut, et emploi indirect créé brut.
2. Indicateurs qualitatifs de prise en compte de l'environnement, des TIC et de l'innovation.
3. Indicateurs qualitatifs « volet territorial » (pour les CPER uniquement)
4. Indicateurs « CO₂ » utiles à l'outil de calcul des émissions carbone. (...)

Les contrats hors CPER : l'exemple des programmes routiers

Suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les routes nationales autres que les autoroutes et routes d'intérêt national ou européen ont été transférées aux départements. Tirant les conséquences de cette loi marquant « l'acte II de la décentralisation », le gouvernement a décidé d'exclure le financement des investissements routiers des CPER 2007-2013 en souhaitant concentrer ses moyens sur les modes alternatifs au transport routier.

Toutefois, cette même loi prévoyait que l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements continueraient d'assurer le financement des opérations routières inscrites aux contrats de plan État-régions 2000-2006 jusqu'au 31 décembre 2006. Les travaux non réalisés à cette date continueraient d'être financés jusqu'à l'achèvement de ces opérations, dans la limite des enveloppes financières inscrites aux contrats.»

L'achèvement de l'ensemble des opérations inscrites aux CPER 2000-2006 n'est donc pas obligatoire mais l'État est tenu d'honorer la totalité de ses engagements financiers sur le volet routier. Sous réserve de l'état d'avancement technique des opérations, cette obligation devrait pouvoir être remplie fin 2008 grâce aux crédits complémentaires mobilisés sur le budget de l'Agence pour le financement des investissements de transports en France (l'AFITF) en 2007 et 2008.

En effet, la dotation en capital de l'AFITF en 2005 à hauteur de 4 milliards d'euros provenant de la pri-

vatiation des sociétés d'autoroutes devrait permettre d'y faire face. Elle complétera ainsi les moyens déjà mis en place sur ces opérations routières en 2005 et 2006 qui avaient permis d'atteindre sur ce volet routier un taux d'exécution de l'ordre de 80 % à la fin 2006.

Pour l'avenir, le ministère en charge de l'équipement a lancé à partir de 2006 un exercice de prévision des futurs investissements routiers basé sur une projection à dix - douze ans. Il s'agit des Programmes de développement et de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) comprenant pour chacun des itinéraires du réseau :

- un objectif d'aménagement à long terme ;
- une stratégie de réalisation progressive de cet aménagement, articulée en phases cohérentes du point de vue de leur fonctionnalité et de la sécurité, évitant un éparpillement des actions ;
- un objectif d'aménagement d'une première phase à l'horizon 2013, composée d'opérations dont les études et procédures seront suffisamment avancées pour garantir le réalisme de leur estimation financière et leur faisabilité dans cette période.

Ces programmes serviront de support à la définition des moyens budgétaires nécessaires à la modernisation du réseau national.

Bibliographie

Les contrats de projets 2007-2013 sont consultables sur les sites Internet des préfectures de région et/ou des conseils régionaux ainsi que sur celui de la DIACT : www.diact.gouv.fr

Les dossiers de presse des CIACT et des CIADT sont consultables sur le site Internet de la DIACT : www.diact.gouv.fr

Ouvrages généraux

CGP. COLSON (A.)

Les stratégies de l'État en région : dix ans après.

Paris : Commissariat Général du Plan, 2002. 61 p.,

PONTIER (J.-M.), Les contrats de plan État-régions.

Paris : PUF, 1998. 127 p. (Coll. « Que sais-je ? » ; n° 3281).

COUR DES COMPTES.

L'État et les contrats de plan État-régions.

in: Rapport public 1998, Paris : Journaux Officiels, 1999. pp. 137/167.

Génération 2007-2013

CIRCULAIRES (consultables sur le site Internet de la DIACT : www.diact.gouv.fr)

Circulaire (Premier ministre) du 6 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projets État-régions 2007-2013 et à l'élaboration de la stratégie de l'État

Circulaires (DIACT) du 23 mars et du 14 avril 2006 relatives à la préparation des contrats de projets État-régions (CPER)

Circulaire (DIACT) du 24 mai 2006 relative à la préparation du volet territorial des contrats de projets État-régions (CPER)

Circulaire (DIACT) du 24 novembre 2006 relative à la formalisation des CPER 2007-2013

Circulaire (DIACT) du 23 janvier 2007, relative à l'ingénierie territoriale dans les contrats de projets

Circulaire (Premier ministre) du 25 avril 2007 relative à la mise en œuvre des contrats de projets État-régions 2007-2013

Circulaire (DIACT) du 4 mai 2007 relative à l'évaluation des contrats de projets et des programmes européens

CONTRIBUTIONS À LA RÉFLEXION SUR L'AVENIR DES CONTRATS

OLLIVIER (Y.). INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES. CASTERA (R.). INSPECTION
GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION.

**Rapport à M. le Premier Ministre sur l'avenir des
contrats de plan État-régions.**

mars 2005. 42 p.

ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

L'avenir des contrats de plan État-régions.

Contribution de l'Association des Régions de France
adoptée le 12 janvier 2005.

Paris: ARF, janvier 2005. 19 p.

ASSOCIATION DES DÉPARTEMENTS DE
FRANCE (ADF)

L'évolution des contrats de plan État-régions.

**Contribution de l'Association des Régions de France
adoptée le 12 janvier 2005.**

Paris: ADF, 4 février 2005. 4 p.

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE
FRANCE (ADCF)

L'avenir des contrats de plan État-régions.

Paris: ACUF, juillet 2004. 32 p.

ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS
URBAINES DE FRANCE (ACUF)

Contribution au débat sur la réforme de la politique contractuelle.

Paris : ACUF, décembre 2004. 6 p.

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
(AMF)

Évolution des contrats de plan État-régions.

Lettre de l'AMF au Premier Ministre.

Paris : AMF, 15 octobre 2004. 3 p.

ASSOCIATION POUR LA FONDATION DES
PAYS (APFP)

**Contrats de pays et avenir du volet territorial des
CPER après 2006.**

Résumé. Paris : APFP, mai-juin 2004. 5 p.

GISCARD D'ESTAING (L.). LE NAY (J.).
ASSEMBLÉE NATIONALE.

**Éléments pour une réforme des contrats de plan
État-régions.**

Rapport d'information, n° 1836, octobre 2004. 87 p.

GERBAUD (F.). SÉNAT

**État-régions : de nouveaux contrats pour l'aménagement
du territoire.**

Rapport d'information, n° 418, juillet 2004. 41 p.

VANDEWEEGHE (F.). CONSEIL
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.

**Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et
avenir des contrats de plan État-régions.**

Journal Officiel, Avis et Rapports du Conseil Éco-
nomique et Social, n° 18, 2004. 85 p.

Génération 2000-2006

DATAR. MOULIN (O.). PINSON (G.).
CHAPELET (M.)

Les contrats de plan État-régions.

Paris: La Documentation Française, 2002. 101 p.,
collection «Territoires en mouvement».

DATAR. CHEREQUE (J.).

Plus de région et mieux d'État. La prochaine génération de contrats de projets État-régions (2000-2007).

Paris: DATAR, 1998. 3 volumes. 79 p. + Annexes
financières + Annexes DOM.

Contrats de plan État-régions 2000/2006.

(région par région, les 4 générations de contrats de
plan)

Les Echos - l'Atlas des régions, n° 1, 17 avril 2000.
pp. 14/66.

ASSEMBLÉE NATIONALE. DANIEL (J-C.)

Volet territorial et contrats de plan État-régions: le pari des territoires.

Paris: Direction des Journaux Officiels, 24 mai 2000.
285 p. (Rapport Assemblée Nationale n° 2416).

BONREPAUX (A.). GISCARD D'ESTAING (L.).
ASSEMBLÉE NATIONALE.

Rapport sur l'exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens.

Rapport d'information, n° 2421, juin 2005. 126 p.

DATAR. BASLE (M.). GUILBOT-CHRISTAKI
(S.). BOUCHNAK (N.)

Bilan prospectif des évaluations des contrats de plan État-régions (2002-2005).

Paris: DATAR, 2005. 89 p. + annexe, 85 p. (BE 2005)

Génération 1994-1999

Bilan des contrats de plan État-régions.

Atlas Régions, Les Echos, n° Hors-série, 15 avril 1998. pp. 23/68

SÉNAT. ANDRÉ (P.)

Les troisièmes contrats de plan État-régions (1994-1999): une ambition inachevée.

Paris: Direction des Journaux Officiels, 28 juin 2000. 425 p. (« Rapports du Sénat », n° 446).

Thématiques

BASLE (M.)

Les pratiques de l'évaluation française des contrats de plan État-régions.

In: « L'évaluation au service de l'avenir ».

Paris: la Documentation Française, 2000.

ISAIA (H.).

-L'évaluation des nouveaux contrats de plan État-régions (2000-2006).

Paris: LGDJ, 1999. 144 p. (Collection « Collectivités locales »).

-Comment passer de l'évaluation des politiques contractualisées à l'évaluation du contrat de plan État-régions ?

Repères prospectifs, n° 82, octobre 2000. pp. 31/52.

LEROY (M.)

La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-régions.

Paris: L'Harmattan, 2000. 229 p.

Légitimité de référence et régulation financière de l'action publique conventionnelle: le cas du contrat de plan État-régions.

Revue Française d'administration publique, n° 85, janvier-mars 1998. pp. 105/118.

Glossaire

Avenant: Acte écrit qui modifie les clauses primitives d'un contrat.

Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) (Décret n°60-1219 du 19/11/60), successivement renommé

Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) (Décret n° 95-414 du 19/04/95), puis **Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT)** (Décret n° 2005-1270 du 12/10/2005):

Présidé par le Premier ministre, le CIAT/CIADT/CIACT décide des perspectives et des choix à long terme en matière d'aménagement du territoire, de l'utilisation des crédits des divers fonds relevant de son domaine de compétence et arbitre les engagements financiers des départements ministériels.

Conseil économique et social régional (CESR): Instituée par la loi du 5 juillet 1972, cette assemblée consultative du monde socio-économique est placée auprès des conseils régionaux. Élu pour une durée de 6 ans, le CESR est principalement composé de représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées et des organisations syndicales. Il émet des avis sur toute question relevant de la compétence de la région et doit aussi être obligatoirement saisi pour avis sur la préparation du contrat de plan/de projets, ainsi que sur les orientations du budget régional.

Contrats de plan/de projets État-régions (CPER): Issus de la régionalisation de la planification et de la montée en puissance des pratiques contractuelles, les CPER ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique. L'État, représenté

par le préfet de région, et le président du conseil régional s'accordent sur un programme pour 7 ans (5 ans précédemment) d'actions en matière d'aménagement et de développement du territoire régional. Chaque partenaire s'engage sur la nature et le financement des différentes opérations programmées. À partir de la génération 2007-2013, les contrats de plan État-régions deviennent les contrats de projets État-régions.

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) puis Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT): Créée en 1963, la DATAR a un rôle de réflexion, d'impulsion et d'animation des politiques de l'État en matière d'aménagement et de développement durable du territoire. Par décret n° 2005-1791 du 31/12/2005, la DATAR est devenue la DIACT: la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Administration de mission à caractère interministériel, elle est un service du Premier ministre mis à disposition du ministre d'État, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables. Elle coordonne les politiques d'aménagement du territoire des différents ministères au niveau central et déconcentré. Elle assure le suivi des contrats de projets et des fonds structurels européens; elle gère le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et la Prime d'aménagement du territoire (PAT).

Décentralisation: Elle consiste à transférer des compétences de l'État aux collectivités territoriales élues, ainsi que les moyens financiers, fiscaux et administratifs correspondants.

Déconcentration: Il s'agit d'une délégation/transfert de pouvoir de l'administration centrale de l'État

vers ses services implantés sur le territoire (services dits déconcentrés ou extérieurs). Le pouvoir de décision est ainsi délégué au niveau des autorités administratives (corps préfectoral et services extérieurs des ministères) au niveau de l'arrondissement, du département ou de la région. Elles sont soumises à la double tutelle de leur administration centrale et du préfet.

Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT): Créé par la loi du 4 février 1995, le FNADT a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui appuient les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire. Il apporte le soutien de l'État aux seules opérations qui ne peuvent être financées par les ministères, ou ne peuvent l'être en totalité, alors que leur réalisation est essentielle à la réussite du projet territorial concerné. Il intervient en complément des fonds publics ou privés mobilisés.

Planification: La planification exprime les « choix stratégiques et objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel » (loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification).

Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR): Placé auprès du préfet de région, le SGAR a notamment pour mission de préparer, mettre en œuvre et évaluer les contrats de plan/de projets État-régions ainsi que de participer à l'instruction des dossiers concernant les crédits européens. Il est l'interlocuteur privilégié des services du conseil régional.

Les acteurs locaux occupent aujourd'hui une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Dans le même temps, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DIACT propose une collection de guides pédagogiques présentant aux acteurs de l'aménagement du territoire, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

Quel point commun entre la modernisation d'une ligne ferroviaire, l'accompagnement d'un pôle de compétitivité, le développement d'une filière d'énergies renouvelables et le soutien à un bassin d'emplois fragile ? Les contrats État-Régions. À échéance régulière, généralement tous les sept ans, l'État, les Conseils régionaux et d'autres collectivités locales préparent des programmes communs d'actions, formalisés par un contrat, afin de favoriser l'aménagement et le développement durable de chaque région. Cet ouvrage explique la nature et le fonctionnement de ces contrats, ainsi que les innovations de l'actuelle génération, désormais dénommée « contrats de projets État-Régions », qui a pris le relais des « contrats de plan ».

La Documentation française

29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07

Tél. : 01.40.15.70.00

Télécopie : 01.40.15.72.30

www.ladocumentationfrancaise.fr

Imprimé en France

Prix : 8 €

DF : 5TM09350

ISBN : 978-2-11-006902-3



9 782110 069023

