



SAISINE DE L'EXECUTIF

« Avis sur le bilan d'exécution 2004
du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) »

présenté par

Eric TAUFFLIEB

1^{er} Vice-Président

Membre de la Commission de Synthèse

SEANCE PLENIERE DU 16 NOVEMBRE 2005

LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL DE BOURGOGNE

VU :

- ◆ Le code général des collectivités territoriales,
- ◆ La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,
- ◆ Le rapport transmis par Monsieur le Président du Conseil régional, relatif au Contrat de Plan Etat-Région,
- ◆ Les avis des commissions du CESR,
- ◆ L'avis de la commission de synthèse,

RAPPELLE :

► *Que les contrats de plan Etat-région ont été créés par la loi du 29 juillet 1982 pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique. Ils sont issus de la planification, de la régionalisation et de la montée en puissance des pratiques contractuelles. Cependant, le Conseil d'Etat estime 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 » ainsi, il s'agit davantage d'un protocole d'accord réciproque que d'un engagement juridique. Dans les faits, l'engagement politique que sous-tend le contrat a toujours suffi à garantir une bonne réalisation des objectifs.*

OBSERVE :

- **Que l'actuel Contrat de Plan s'inscrit dans la 4^{ème} génération des contrats de plan Etat-région.**

Historique

La 1^{ère} génération de contrats de plan (1984-1988) : encore inscrits dans le cadre du 9^{ème} plan de la nation, les premiers contrats accompagnaient les efforts de modernisation de l'économie consécutifs aux deux chocs pétroliers et au ralentissement de la croissance à la fin des années 1970.

La 2^{ème} génération de contrats de plan (1989-1993) : fait suite à une décision du CIAT entérinant leur déconnexion de l'exercice de planification nationale et correspond à une évolution d'une approche planificative vers une approche en terme d'aménagement du territoire dans laquelle la dimension européenne est intégrée (les fonds structurels européens cofinçant certaines mesures).

La 3^{ème} génération de contrats de plan (1994-1999) : est remaniée du fait du mouvement de décentralisation qui conforte le rôle des Préfets de régions auxquels il appartient d'élaborer une « stratégie de l'Etat dans la région ». En 1996, la durée d'exécution des contrats est prolongée d'une année (jusqu'à fin 1999), compte tenu des retards d'engagements constatés à cette date et du souhait de coordonner les prochains contrats avec les fonds structurels européens. C'est à partir de cette époque également que voient le jour les premières pratiques évaluatives.

La 4^{ème} génération de contrats de plan (2000-2006) met l'accent sur les points suivants :

L'emploi

La circulaire du Ministère de l'emploi du 7 août 1998 précise les quatre priorités de l'Etat pour les contrats de plan 2000-2006 :

- ❖ *Amélioration de la capacité d'insertion professionnelle des jeunes*
- ❖ *Prévention et lutte contre les exclusions des adultes demandeurs d'emplois*
- ❖ *Développement de la capacité d'adaptation des entreprises et des travailleurs*
- ❖ *Aide au développement de l'activité*

Le développement durable

La circulaire Voynet de 1999 donne instruction aux Préfets de se fonder, dès la phase de choix des projets, à intégrer au contrat les critères suivants :

- répercussions sur l'emploi,
- conséquences sociales,
- effets sur l'environnement,

l'impact sur l'environnement devenant un véritable critère d'opportunité.

Par ailleurs, un profil environnemental de la Région a été défini et des indicateurs d'évaluation au regard du développement durable mis en place.

Les fonctions d'intelligence

La matière grise est considérée comme la base du développement moderne ; c'est elle qui génère la plus haute valeur ajoutée aussi bien économique que sociale. C'est pourquoi, les contrats de plan incitent les entreprises à investir davantage dans l'immatériel (formation-conseil, recherche-développement, TIC, qualité...) les pouvoirs publics quant à eux, s'investissent davantage dans le progrès et la diffusion du savoir.

L'évaluation

L'évaluation vise à estimer la pertinence, la cohérence, l'efficacité d'une politique. Des crédits spécifiques pour financer l'évaluation sont identifiés dans les contrats de plan.

Une circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 1998 a également introduit la notion d'un bilan d'exécution à mi-parcours pour permettre les ajustements nécessaires pour les trois dernières années du contrat. Toutefois, ces ajustements ne mettent pas en cause le montant total de l'engagement pour sept ans des signataires. Cette révision doit permettre de ne garder que les opérations effectivement réalisables, de réévaluer, si besoin, les coûts des opérations et de conformer les contrats de Plan aux schémas de services collectifs ainsi que le prévoit la loi du 25 juin 1999.

Le rapport Lévesque de mai 1998 propose quant à lui l'introduction d'un niveau de contractualisation infrarégional : le volet territorial, pour mieux ajuster le périmètre des politiques contractualisées aux espaces vécus.

ARCHITECTURE DES CONTRATS DE PLAN 2000-2006

volet régional	projet d'action et d'équipement en vue du développement de l'espace régional
volet territorial	contrats de pays, d'agglomérations, de villes, réseaux de villes et parcs naturels régionaux
volet interrégional	plan Loire, Mont Saint Michel, programme Après Mines, conventions interrégionales de massifs (Alpes, Jura, Massif Central, Pyrénées, Vosges)
avenants marée noire et intempéries	complément au traitement des dommages de la marée noire et de la tempête de décembre 1999 + prévention d'autres catastrophes naturelles

► La situation de la Bourgogne

Le CPER 2000-2006 engage respectivement l'Etat pour 395,5 millions d'euros et la Région pour 343,5 millions d'euros, soit au total environ 740 millions d'euros.

Si l'on y ajoute l'axe 7 ainsi que les crédits consacrés au suivi et à l'évaluation, l'Etat contribue à hauteur de 523,70 millions d'euros, la Région de 400,10 millions d'euros et les autres financeurs de 221 millions d'euros soit un total de près de 1 144,80 millions d'euros.

Le Contrat de Plan Etat-Région pour la Bourgogne comporte 7 axes, décomposés eux-mêmes en 28 programmes d'intervention :

- Axe 1 : entreprendre des actions pour les jeunes
- Axe 2 : valoriser un environnement et un patrimoine de qualité
- Axe 3 : améliorer les conditions de transport
- Axe 4 : soutenir l'emploi, le développement économique et social
- Axe 5 : impulser le recours aux NTIC
- Axe 6 : accompagner les projets de territoire
- Axe 7 : accroître les coopérations interrégionales

Chaque année, l'Etat et la Région établissent conjointement un bilan d'exécution.

► Dès 2002, le CESR avait relevé que les principes qui ont inspiré la signature des CPER à leur origine, à savoir : la définition des priorités de l'Etat et des Régions, la parité des financements, la communauté des projets, ont été largement dépassés par de nouveaux choix, tels que la multiplicité des partenaires et l'élargissement du champ des contrats.

Il en résultait de fait, un manque de lisibilité et une difficulté à mettre en œuvre les actions prévues dans certains programmes.

CONSTATE :

► Que la mise en place des crédits par l'Etat et la Région correspond à un taux de 61 %, soit environ une demi-année de retard par rapport au rythme théorique.

► Que la programmation des projets par les différents maîtres d'ouvrage n'est pas toujours aussi rapide que prévue, ce qui conduit notamment à un taux d'engagement de 54 % du montant global, qui se décompose de la manière suivante : 50 % pour l'Etat et 59 % pour le Conseil Régional, ce qui représente 18 mois de retard pour l'Etat au 31 décembre 2004.

► Que les mandatements accusent un retard plus significatif : 34 % du montant global.

► Le taux global masque des taux extrêmement divers entre les programmes, ce qui risque de conduire à une double problématique :

- le retard pris sur certains programmes compromet leur bonne fin (exemple : desserte ferroviaire et infrastructures routières),
- les programmes correctement engagés connaîtront des problèmes de financement si le Contrat de Plan doit être prorogé.

FORMULE LES OBSERVATIONS SUIVANTES :

Axe 1 - Entreprendre des actions en priorité pour les jeunes

Le CPER a été très correctement respecté jusque fin 2004. Les 2/7 de la contribution de l'Etat restent à payer sur la durée du CPER.

Axe 3 - Améliorer les conditions de transport

Le CESR regrette vivement que le gel des crédits ait porté sur les infrastructures alors que celles-ci sont des vecteurs essentiels du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Axe 4 - Soutenir l'emploi, le développement économique et social

Action 12 Favoriser une agriculture tournée vers la qualité

En 2004, la Région a poursuivi son intervention avec les 7 Offices et le Ministère de l'Agriculture. Le taux global de mise en place cumulé atteint 72,4 % pour l'Etat, 69,6 % pour la Région et 86,7 % pour les autres partenaires, soit un taux global d'exécution sur 5 ans de 73,2 %. C'est un résultat correct.

Action 13 Valoriser la forêt bourguignonne

Le taux global de mise en place cumulé atteint 82,2 % pour l'Etat, 68,3 % pour la Région et 18,7 % pour les autres partenaires, soit un taux global d'exécution sur 5 ans de 70,4 %.

Axe 7 - Renforcer les solidarités territoriales

Action 20 Initier des contrats d'agglomérations

Deux contrats ont été signés en 2004 : Chalon sur Saône et Nevers, un autre a été conclu en juin 2005 : Mâcon, ce sera le dernier car la loi fixait pour limite le 30 juin 2005.

Les taux de consommation des contrats sont variables. Toutefois, il reste peu de temps pour les contrats les plus récents.

Action 21 Renforcer la cohésion sociale

L'utilisation des crédits est satisfaisante: le taux global de 100 % devrait être atteint. On peut cependant s'interroger sur l'avenir des contrats de villes car de nombreuses structures sont encore très dépendantes des crédits liés à la politique de la ville.

La consommation pour le volet « renouvellement urbain » n'est par contre que de 60 % de l'enveloppe réservée. La mise en place de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) a entraîné des retards pour certains projets.

Le volet « Autres initiatives en faveur de la politique de la ville » ne concerne que des petits projets : actions d'accompagnement social à St Florentin et réaménagement de locaux sociaux à Cosne-Cours sur Loire.

Pour le volet « Suivi et animation », aucun crédit n'avait été réservé par le Conseil régional de Bourgogne. Un certain nombre d'actions ont toutefois été mises en œuvre, notamment pour la professionnalisation des chefs de projets.

Action 22 Contractualiser le soutien aux pays

Huit nouveaux contrats ont été signés (sur les quinze existants). Ces nouveaux territoires auront sans doute des difficultés pour consommer la totalité de leur enveloppe.

CONCLUSION

Le CESR prend acte du bilan d'exécution 2004 du Contrat de Plan Etat-Région.

Il regrette toutefois que la phase d'évaluation prévue à mi-parcours ne se soit soldée que par un simple réajustement de certains crédits. Elle aurait pu contribuer à identifier les difficultés, les retards, et aurait permis un recadrage des actions.

De même, le CESR dénonce les retards constatés et regrette l'inégalité de réalisation de ce CPER.

Par ailleurs, l'avis rendu par le CESR concernant le Débat d'Orientations Budgétaires en octobre dernier souligne les incertitudes liées à l'éventuel prolongement du Contrat de Plan Etat-Région. Dans le cadre de l'examen du bilan d'exécution 2004, le CESR réaffirme avec force ses inquiétudes relatives aux risques encourus par la Région d'avoir à compenser un certain nombre d'opérations non prises en charge par l'Etat.

Le Gouvernement semble vouloir clore le CPER sans toutefois donner une information très claire sur la transition qui doit permettre à la réflexion quant à l'avenir de ces contrats d'aboutir.

L'actuelle génération de CPER s'est inscrite dans une période de bouleversement territorial : accélération de la décentralisation, éclatement et renforcement des compétences notamment des Régions et Départements, création des pays, développement de l'intercommunalité... Ces évolutions changent une nouvelle fois la donne au niveau des financeurs et de leurs rôles.

Le CESR sera particulièrement attentif aux prochains outils contractuels, tels que les CPER.

Le CESR insiste sur la nécessité d'un outil de programmation pluriannuelle contractualisé entre l'Etat et la Région, qui devra prendre en compte l'évolution permanente du territoire et qui devra être adaptable tout en intégrant le temps nécessaire à la réalisation des grandes infrastructures.

Le CESR partage les principales conclusions du rapport remis au Premier Ministre en mars dernier par Yvon OLLIVIER, inspecteur général des finances, et Richard CASTERA, inspecteur général de l'administration, sur la base des contributions recueillies auprès des associations d'élus sur l'avenir des contrats de plan Etat-Région.

Celles-ci mettent en exergue les points suivants :

◆ *Un consensus quasi unanime se dégage en faveur du maintien d'une démarche de contractualisation globale et pluriannuelle entre l'Etat 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 nombre d'intervenants à souhaiter que les contrats de plan tiennent compte du « cadre de référence stratégique national » que la France doit soumettre d'ici la fin de l'année aux instances communautaires.*

► Le CESR souhaite qu'en outre les pôles de compétitivité soient pris en compte dans le cadre de référence stratégique national.

◆ *Certains souhaitent qu'un document de référence, de type schéma national d'aménagement et de développement du territoire, trace un cadre à long terme à l'intérieur duquel les différents acteurs pourraient situer et inscrire leurs projets. Il conviendrait de mieux coordonner voire hiérarchiser les différents documents de planification territoriale et de programmation contractualisée.*

◆ *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 et le saupoudrage des crédits.*

◆ *L'Etat paraît légitime à exprimer des priorités nationales mais il doit aussi tenir compte des spécificités des priorités des régions et ne pas se retirer de toute contractualisation infrarégionale. Le couple Etat-Région est moteur pour le développement et l'aménagement du territoire mais il doit impliquer le plus grand nombre possible de partenaires (collectivités territoriales, organismes et établissements publics..). Ensemble, ils doivent respecter les engagements qu'ils prennent, l'Etat notamment doit cesser de s'engager s'il ne se donne pas les moyens de respecter sa signature.*

► Le CESR souhaite que soit étudiée la possibilité d'une contractualisation juridiquement opposable à l'Etat, afin de garantir le respect des engagements pris en commun.

Ce rapport suggère par conséquent un certain nombre de mesures dont la conjonction pourrait pallier une partie des difficultés rencontrées dans l'exécution des contrats de plan. Toutefois, les contrats de plan contredisent, par essence même, des principes budgétaires encore réaffirmés par la Loi organique relative aux lois de finances : les contrats sont « territoriaux » alors que les crédits sont votés par « mission » qui relèvent « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères ». Les CPER sont par ailleurs pluriannuels alors que les lois de finances sont annuelles.

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 pourrait donc être de nature à résoudre le problème de fond.

► Le CESR tient à être associé dès maintenant au débat sur l'avenir des contrats de plan.

AVIS ADOPTE A L'UNANIMITE

EXPLICATION DE VOTE



Intervention de Michel MAILLET au titre de la CGT

L'examen par les différentes commissions du CESR a sans aucun doute manqué de pertinence, dans la mesure où, 10 mois après la fin de l'année 2004, l'exercice pouvait ne pas sembler avoir beaucoup d'intérêt. Cela pose cependant la question de nos méthodes de travail, notamment en regard d'un suivi régulier d'une contractualisation qui a de multiples impacts sur l'activité économique et sociale bourguignonne.

Ceci étant dit, le projet d'avis souligne les deux problématiques majeures de ce bilan d'exécution 2004 marqué fortement :

- 1°) par le retard d'exécution qui dépasse une année,
- 2°) par le différentiel important du niveau d'engagement des crédits entre les deux partenaires majeurs que sont l'État et la Région (9 points de moins pour l'État).

Ces constats, ajoutés à l'éventualité d'un prolongement d'une année de l'exécution de ce contrat de plan 2000-2006, interpellent fortement sur les conséquences financières pour la Région.

La seconde partie du projet d'avis soulève plusieurs questions fortes concernant les futurs contrats de plan, dont aujourd'hui on ne peut à la fois, ni affirmer l'existence, ni appréhender la philosophie.

Nous voulons appuyer les termes du projet d'avis qui soutiennent les conclusions du rapport d'Yvon OLLIVIER, inspecteur général des finances et nous insisterons donc sur plusieurs aspects :

1°) La Cgt se prononce résolument pour le maintien des contrats de plan dans la mesure où cette contractualisation permet de définir clairement les responsabilités partagées sur les territoires entre l'État et les différentes collectivités, surtout dans cette période où les impacts de la deuxième étape de la décentralisation sont encore mal connus et laissent augurer un désengagement important de l'État.

2°) Dans le prolongement de cette démarche, nous sommes également très favorables à ce que cette contractualisation s'inscrive dans un schéma national d'aménagement et de développement du territoire qui marquerait les engagements forts de la nation en regard des problématiques fortes qui lui sont posées et soulignerait les nécessités d'un équilibre des territoires.

3°) C'est encore dans le prolongement de cette cohérence que nous soutenons la proposition qui vise à souhaiter que le futur contrat de plan tienne compte à la fois du "Cadre de référence stratégique national" (CRSN) que l'État doit soumettre d'ici la fin de l'année aux instances communautaires européennes, ainsi que des pôles de compétitivité. Je souligne en passant que nous avons déjà soulevé cette question à l'occasion de l'examen de l'avis sur "l'avenir des fonds structurels européens en Bourgogne". Et, pour nous, tenir compte ne veut pas dire additionnalité, mais bien au contraire complémentarité.

4°) Enfin, nous nous prononçons pour une véritable contractualisation visant à exprimer les priorités nationales ainsi que les spécificités régionales, impliquant le plus grand nombre possible de partenaires et contribuant à faire respecter les engagements qu'ils prennent ensemble. Dans ce sens, et en regard des multiples non-respects de ses engagements par l'État, il semble souhaitable que la contractualisation soit opposable juridiquement.

Le groupe Cgt votera le projet d'avis.