

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Session du 12 mars 2007

AVIS

relatif au

CONTRAT DE PROJETS ÉTAT-REGION 2007-2013

présenté par
Yves GELLUSSEAU,
Rapporteur général du Plan,
au nom de la Commission "Finances et Plan"

Entendues les interventions de M. Bernard BOUCAULT, Préfet de Région des Pays de la Loire, Préfet de Loire-Atlantique et de M. Jacques AUXIETTE, Président du Conseil Régional des Pays de la Loire.

Entendues les interventions de Mme Monique MARTIN (CFDT), MM. Richard ROUGER (CGT), Jean-Paul MOREAU (Président de la Commission n°1 « Finances et Plan »), Gérard HOUSSEAU (CFTC), Joseph MERLET (Chambre régionale d'économie sociale), Maurice BLANCHET (CFE-CGC), Jean ETIENNE (Chambre régionale de commerce et d'industrie), Jean-Louis LECHAT (FSU), Marc MARHADOUR (UNIFED), Philippe MOREAU (CGPME), Henri COISNE (MEDEF), Christophe VITAL (Culture), Mme Christine JEAN (Personnalité Qualifiée), Jean-François MOULIN (Enseignement Supérieur et Recherche Privés), André AUBINEAU (Confédération paysanne), Patrick HÉBERT (FO).

Entendues les réponses de M. Yves COLCOMBET, Secrétaire Général aux Affaires Régionales, et de M. Patrick JOUIN, Directeur Général des Services du Conseil régional des Pays de la Loire.

97 votants. Adopté par :

Pour :	82
Contre :	2
Abstentions :	13

Le Président,

Alain MUSTIÈRE

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

1 LA SIGNATURE DU CPER : UNE BONNE NOUVELLE POUR LES PAYS DE LA LOIRE

Les nouveaux contrats État-Région : un cadre rénové et pertinent

La nouvelle génération de contrats État-Région, annoncée lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006, obéit à une logique fort différente des précédents contrats. En effet, la notion de planification a laissé place à une logique de projets. Il s'agissait donc dans ce contrat engageant l'État et la Région jusqu'en 2013 de privilégier des opérations identifiées, structurantes, prêtes à être lancées rapidement, et répondant à l'une des trois thématiques suivantes : la compétitivité et l'attractivité des territoires, la dimension environnementale du développement durable et la cohésion sociale et territoriale.

Cette nouvelle démarche veut permettre d'éviter l'inscription de projets insuffisamment préparés et dont la mise en place sera reportée ou abandonnée, en perdant ainsi le bénéfice de crédits qui leur étaient affectés. En outre, elle oblige les contractants à une certaine sélectivité et à rentrer rapidement dans la phase de réalisation du projet.

De ce fait, le CPER ne couvre pas l'ensemble de l'action publique sur le territoire régional entre 2007 et 2013. Il serait donc souhaitable d'avoir rapidement une idée sur les engagements possibles de l'État pour accompagner les collectivités locales dans les projets qui pourront émerger d'ici à la fin du contrat.

Il est par ailleurs regrettable que le lancement des nouveaux contrats de projets État-Région (CPER) et leurs modalités n'aient pas pu faire l'objet d'une plus grande concertation entre les partenaires. En effet, même si des opérations peuvent toujours être financées hors de ce cadre, un tel contrat tend à figer les engagements respectifs de chacun et nécessite en conséquence d'être préparé suffisamment en amont de sa signature afin de s'assurer qu'il contient bien la plupart des projets essentiels au développement du territoire régional.

Si la notion de grands projets prédomine largement, de nombreuses enveloppes restent non localisables, ce qui peut paraître logique pour certaines priorités stratégiques. En revanche, ce CPER apparaît comme non totalement expurgé de la tendance à l'essaimage de crédits, au détriment parfois de leur efficacité. Si cela répond en partie aux attentes des collectivités infrarégionales, cela est préjudiciable à la cohérence de l'ensemble et à sa volonté de porter une vision régionale forte.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

La négociation a porté ses fruits

Le CPER 2007-2013 a été préparé et discuté entre l'État et la Région dans un laps de temps relativement court ; ce qui n'a cependant pas empêché le Conseil régional de mener une vaste consultation auprès de tous les acteurs institutionnels afin de recueillir leurs attentes, ni d'aboutir à un contrat qui soit relativement satisfaisant à plusieurs égards.

Pourtant, la réussite de la négociation n'allait pas de soi à l'automne, en raison notamment d'un mandat initial délivré au Préfet de Région qui était largement insuffisant pour faire face aux besoins des Pays de la Loire. Le CESR avait évoqué dans sa contribution d'octobre 2006 un manque d'au moins 150 M€. Avec une enveloppe qui a augmenté, depuis, de 30 % (+113 M€ de la part de l'État), et des conventions complémentaires État-Région qui portent sur plus de 200 M€ (dont 70 M€ à la charge de l'État), c'est 183 M€ de plus par rapport à l'effort initialement prévu que l'État s'est engagé à investir, dans le cadre du CPER et des conventions complémentaires déjà conclues, d'ici à 2013 dans les Pays de la Loire.

Il convient donc de saluer les efforts déployés par la Préfecture de Région pour défendre et obtenir un réajustement substantiel en réponse aux arguments de la Région. De même, le Conseil régional a su accompagner les intérêts des Ligériens en portant son effort à 509 M€, en obtenant l'inclusion de domaines qui avaient été négligés dans le mandat initial (le tourisme et la santé publique notamment), mais aussi en acceptant de signer dès à présent un contrat qui ne satisfait pas toutes ses revendications, mais qui permet de lancer dès 2007 des projets indispensables au rayonnement international de la Région (aéroport de Notre-Dame-des-Landes, Donges-est, etc.). La négociation s'est ainsi avérée de qualité et bénéfique au développement régional, avec pour résultat cette conclusion rapide, que le CESR avait appelé de ses vœux en novembre 2006.

Par ailleurs, le CPER identifie une part non négligeable des projets qui seront financés hors contrat, ce qui offre une bonne lisibilité des engagements totaux, même si elle demeure partielle. Parmi les autres demandes récurrentes du CESR qui se retrouvent dans le CPER, l'inclusion de crédits d'études pour des projets qui figureront dans le CPER suivant et le maintien de la participation financière de la Région au barreau d'interconnexion Massy-Valenton sont à souligner.

Un effort public pour les Pays de la Loire à saluer

Au final, le CESR reconnaît l'importance de l'effort public consacré aux Pays de la Loire. Entre 2007 et 2013 : c'est ainsi près de 2,2 milliards d'euros qui seront investis sur le territoire régional (en incluant les crédits européens, cf. le tableau suivant).

On peut seulement regretter que, malgré les importants ajustements apportés (l'une des plus fortes augmentations de dotation accordées par l'État à l'ensemble des régions), les Pays de la Loire demeurent en queue de peloton des régions françaises, comme on le constate depuis 1994. L'inappétence ancienne à la contractualisation est souvent invoquée pour expliquer cette sous-dotation relative. Il est à souhaiter qu'une nouvelle attitude régionale permette d'accéder à l'avenir à une dotation par habitant à la hauteur du poids démographique et économique des Pays de la Loire.

La comparaison des crédits engagés dans le Contrat État-Région 2000-2006 et le CPER 2007-2013 n'est ni aisée, ni appropriée. D'une part, le périmètre des deux contrats est très différent, l'absence de volet routier en est l'illustration la plus marquante, compte tenu des engagements financiers qu'il représentait auparavant. En outre, les priorités ont évolué, comme l'illustre la place occupée désormais par la thématique de l'environnement et du développement durable. Enfin, le paysage administratif a été modifié en profondeur depuis 2000, avec l'apparition de nombreuses agences (ANRU, ANR, etc.) et la possibilité de bénéficier d'autres canaux de financement pour des projets autrefois portés exclusivement par l'État et la Région. Par ailleurs, jamais les enveloppes inscrites dans les précédents

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

CPER n'ont été totalement dépensées, il convient donc de regarder les sommes inscrites dans le précédent contrat avec prudence.

PRIORITES STRATEGIQUES	Contrat de projets État-Région 2007-2013				Conventions complémentaires État-Région			Crédits européens 2007-2013 (1)	TOTAL	
	Part État	Part Région	Autres collectivités	Total CPER (*)	Part État	Part Région	Total CCER		M€	%
Economie de la connaissance, compétitivité, innovation et emploi	250,8	194,3	113,7	558,8	57,2	117,1	174,3	136 (2) (innovation et recherche seulement)	869,1	49,5
Environnement et développement durable	59,6	64,7		124,3	4,5	0,7	5,2	45,9 (2)	175,4	10
Accessibilité et transports	100	116,5	126,5	343	2	6	8	40,4 (2)	391,4	22,4
Développement territorial et cohésion sociale	79,1	133,9	17,2	230,1	6,4	6,4	12,8	74,4 (2)	317,3	18,1
Sous-total	489,5	509,4	257,4	1256,3	70,1	130,2	200,3		1753,2	100
Plan Loire III	38,4	48,1		86,5				nd (3)	86,5	
								FSE (4)	206	206
								FEADER (4)	110,4	110,4
Total général	527,9	557,5	257,4	1 342,7	70,1	130,2	200,3	618,6 (5)	2156,1	

(*) Hors autres financements

(1) Ils pourront venir abonder les projets inscrits au CPER, sous réserve que les opérations concernées répondent aux critères d'intervention du programme sollicité.

(2) Seul le FEDER est ventilé sur les mêmes axes que le CPER. Le montant total du FEDER s'élève à **302 M€**, dont 5,5 M€ pour l'assistance technique (non inclus dans les 4 axes).

(3) Le FEDER viendra également abonder le Plan Loire III, mais il n'y a pas de ventilation régionale.

(4) Non ventilés pour chaque priorité stratégique du CPER pour le moment.

(5) Ce montant n'inclue pas le Fonds européen pour la pêche (FEP) car c'est un programme national sans ventilation régionale (161,3 M€ pour la France).

2 UNE REPONSE GLOBALEMENT SATISFAISANTE AUX ATTENTES DES LIGERIENS

L'accent mis sur l'économie de la connaissance

L'économie de la connaissance représente, avec 612 M€, près de la moitié de l'enveloppe totale (cf. le tableau page suivante). Avec une telle dotation, le CPER 2007-2013 prend toute la mesure du défi que représente l'inscription des Pays de la Loire dans cette logique. Afin que nos forces ne deviennent pas à terme des handicaps, il est en effet indispensable que la région résorbe son retard en matière d'innovation et de recherche au niveau européen. Il convient aussi qu'elle permette à ses fleurons, comme l'industrie agroalimentaire, d'évoluer pour renforcer leur compétitivité.

Le souci de préserver les espaces naturels remarquables, la biodiversité et les ressources en eau de la région trouve une réponse significative, eu égard à l'ampleur des enjeux, dans le cadre du CPER mais aussi du Plan Loire III (avec un volet estuaire fort). L'intérêt généralement porté à l'accessibilité, et plus particulièrement au transport ferroviaire, va également dans le sens d'un rééquilibrage du recours aux différents modes de transports et d'une réponse plus adaptée aux nouveaux comportements de déplacement des Ligériens. Enfin, la prise en compte de la cohésion sociale passe par le soutien à des projets des villes moyennes et territoires ruraux, qui constituent un socle fragile mais vital au développement harmonieux de la région.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

En M€	Part État	Part Région	Autres collectivités	Montant Collectivités et État	Autres financeurs	Montant total
Economie de la connaissance, compétitivité, innovation et emploi						
Enseignement supérieur	66,4	23	38,7	128,1		128,1
Recherche	61,7	42,1	66,9	170,8	53,3	224,1
Appui aux pôles de compétitivité, aux filières d'excellence et aux entreprises en mutation économique	108,5	109,4	8	225,9		225,9
Accompagnement des mutations économiques et sécurisation des parcours professionnels	14,2	19,8		34		34
Sous-total	250,8	194,3	113,7	558,8	53,3	612,1
Environnement et développement durable						
Préservation de la biodiversité	4,6	21,5		26,1		26,1
Préservation de l'eau	30	18,2		48,2		48,2
Energie et éco-développement	25	25		50		50
Sous-total	59,6	64,7	0	124,3	0	124,3
Accessibilité et transports						
Transport ferroviaire	89,8	106,3	116,3	312,5	45,7	358,2
Port de Nantes-Saint Nazaire	10,2	10,2	10,2	37,5	10,2	47,7
Sous-total	100	116,5	126,5	343	62,9	405,9
Développement territorial et cohésion sociale						
Développement des fonctions métropolitaines et de l'attractivité des agglomérations	32	62,1	9,3	103,4		103,4
Attractivité des pôles intermédiaires et maillage d'équipements de proximité	22,7	59,1		81,8		81,8
Accompagnement des projets de territoire spécifiques	18,6	6,9	7,9	33,3		33,3
Portail d'information géographique	3	3		6		6
Observation économique et sociale régionale	2,8	2,8		5,6		5,6
Sous-total	79,1	133,9	17,2	230,1	0	230,1
TOTAL	489,5	509,4	257,4	1256,3	116,2	1 372,5

Enseignement supérieur et recherche

Si l'effort en direction de l'économie de la connaissance est appréciable, on peut se demander s'il sera suffisant pour que les Pays de la Loire se rapprochent de la place qu'ils devraient logiquement occuper en matière de recherche, au regard de leur poids économique. Les modalités d'appui à la recherche et à l'enseignement supérieur vont dans le bon sens, lorsqu'ils privilégient la mutualisation et le regroupement de bâtiments. Offrir aux enseignants, chercheurs et étudiants de meilleures conditions matérielles est sans doute une bonne orientation. Deux remarques s'imposent cependant :

- la mise au standard international ne doit pas se limiter à une simple réhabilitation relevant plus de l'entretien que d'une véritable novation ;
- le CPER contient des nombreuses constructions et d'importants investissements en matériel. Il est muet quant à l'occupation de ces nouveaux locaux par l'arrivée d'équipes

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

nombreuses et reconnues. 4 M€ sont dévolus à l'accueil de chercheurs étrangers de haut niveau, ce n'est pas rien, mais on peut néanmoins se demander quelles sont les assurances de voir ces efforts de "bétonnage" suivis de la mise en place des hommes et femmes venant renforcer les équipes existantes. Il faut s'assurer de la capacité des acteurs concernés à pourvoir aux dépenses de fonctionnement qui découleront des investissements soutenus, car l'attractivité et la qualité de la recherche et de l'enseignement supérieur reposent surtout sur la compétence et le travail des personnes qui y participent.

Compétitivité des entreprises et emploi

Le soutien aux pôles de compétitivité et aux dynamiques de filières est cohérent avec le souci de soutenir les synergies entre entreprises (grandes et petites), centres de recherche et unités de formation. Il importe cependant de rester ouvert aux nouvelles filières telles que celles du traitement des déchets qui peuvent être prometteuses même si elles ne sont pas labellisées dans les pôles de compétitivité.

Un effort sensible est porté sur la filière agricole, principalement sur les industries de transformation. La pérennisation de l'élevage et de nombreuses cultures vivrières, ainsi que la transmission des exploitations doivent également faire l'objet d'un soutien affirmé et conséquent.

Le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est nécessaire, mais les montants inscrits paraissent en deçà des besoins pour passer concrètement à la vitesse supérieure dans ce domaine et plus largement dans celui de la formation professionnelle.

Environnement et développement durable

Le contrat présente de substantielles avancées quant à l'effort consenti pour la préservation de l'environnement, la maîtrise de la consommation énergétique et le soutien aux énergies renouvelables. Rappelons cependant sur ce dernier point que la production d'énergie primaire en France est et restera dans les prochaines années très majoritairement le fait de l'énergie nucléaire (80 %), thermique (10 %), hydraulique (10 %). On notera que la prise en charge financière des engagements de l'État par l'Agence de l'eau et l'ADEME pourrait en contrepartie avoir des incidences sur le niveau des taxes que celles-ci perçoivent auprès des collectivités locales, ce qui peut nourrir quelques inquiétudes.

Par ailleurs, la défense contre la mer n'a finalement pas été intégrée au CPER (elle fera l'objet d'une convention complémentaire). Or, cette action, qui concerne la majeure partie de la façade littorale de la région, méritait à ce titre de figurer dans ce contrat ou, à tout le moins, d'être doté de davantage de crédits, que ce que la convention complémentaire prévoit (5,25 M€).

Accessibilité et transports

La quasi-totalité des projets structurants identifiés pour les Pays de la Loire (hors le réseau routier) figurent dans le CPER, ce qui est satisfaisant. Il est cependant regrettable que ne soient pas traités dans les projets à réaliser d'ici à 2013 des problèmes pourtant cités dès le diagnostic introductif, comme la traversée de la raffinerie de Donges par la voie ferrée. L'absence de soutien aux pôles d'échange multimodaux et aux transports en commun en site propre est également une déception, au regard des besoins. Plus largement, il est dommage que l'on ne mette pas l'accent sur le besoin de préemption foncière pour mener à bien certains projets structurants (voies ferrées, lignes haute tension, etc.).

Les liaisons interrégionales Nantes – Rennes et Nantes - Bordeaux ne figurent pas non plus dans les projets inscrits au CPER, sauf, dans le cas de la ligne Nantes - Bordeaux "*si, à l'issue des travaux, cette opération* (électrification de la ligne Nantes - Les Sables) *libérerait des crédits*". Ceci démontre un réel manque de détermination pour ces lignes, alors que le développement des transports en commun sur ces parcours actuellement effectués par la route constituerait une réelle politique de développement

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

durable. Sans doute faudrait-il convaincre les Régions concernées de l'importance de ces liaisons pour défendre une cause commune, ce qui explique sans doute la retenue actuelle.

L'amélioration du service sur la ligne Caen - Le Mans - Tours ne relève pas d'une question d'infrastructure, ce qui peut justifier le fait qu'elle ne soit pas inscrite au CPER. L'amélioration du cadencement et du matériel n'impliquant pas des études et des investissements lourds, devrait donc pouvoir être réalisée rapidement, avec la bonne volonté des différents partenaires.

Développement territorial et cohésion sociale

Le CPER ne contient pas de volet logement. La création de l'ANRU expliquerait que la politique de rénovation urbaine ait disparu, par rapport à la précédente contractualisation. Mais cela ne justifie pas que le logement ne bénéficie d'aucun crédit dans le CPER. En effet, l'ANRU réserve ses subventions aux zones urbaines sensibles, à l'exclusion des autres quartiers urbains, des villes moyennes et du milieu rural, où est pourtant localisée la majeure partie de l'offre de logements sociaux. La Région doit pouvoir, en cas de besoins, inciter à la production de logements dans le cadre des contrats territoriaux uniques (CTU), même si le logement doit rester une compétence de l'État.

L'effort consenti en matière de santé est appréciable dans la mesure où les domaines d'intervention retenus font partie des préoccupations auxquelles sont ou vont être confrontés les Pays de la Loire (même si là encore cela ne relève pas explicitement des compétences de la Région) : observation et prévention de la santé, vieillissement de la population et désertification médicale.

L'intégration d'un volet tourisme dans le CPER est une bonne chose, mais l'ambition affichée au final reste en décalage avec les enjeux régionaux : certains projets non soutenus spécifiquement dans ce cadre peuvent avoir un impact touristique favorable, comme Terra botanica à Angers. De plus, le CPER ne donne pas suffisamment d'éléments sur la portée des actions envisagées dans le domaine de la culture, en dehors du CEFEDM, de l'abbaye de Fontevraud et du château de Saumur.

Le volet territorial peut paraître de prime abord insuffisant, mais la nouvelle logique qui a guidé ce contrat ne permettait pas d'inclure la dimension locale à la hauteur que souhaitent les collectivités et la Région (qui accepte d'ailleurs d'assumer une part beaucoup plus importante de l'effort dans le cadre des CTU). De fait, ce volet pâtit d'un manque de hiérarchisation des projets locaux, dicté sans doute par l'impératif pour la Région de répondre au maximum aux aspirations des collectivités pour qu'elles s'investissent pleinement dans le CPER. Par ailleurs, un certain nombre de collectivités territoriales n'ont pas pu se déterminer sur des priorités suffisamment claires dans le temps imparti à la préparation du CPER. Mais le fait d'ouvrir par endroit des enveloppes pré-affectées sans réelle précision de contenu, est pour le moment de nature à créer de la confusion.

Le soutien à l'observation économique et sociale est garanti, ce qui est une bonne chose, compte tenu de la qualité reconnue du travail réalisé. Reste aux partenaires à concrétiser rapidement la mutualisation des données que les différents observatoires produisent. Certes, leurs champs de compétences sont complémentaires, mais il importe de rationaliser la production des données en fédérant les acteurs de manière à faire profiter chacun de l'expérience des autres et à éviter les doublons en matière d'études.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

3 LE PLAN LOIRE III 2007-2013

Le Préfet de la région Centre, coordonnateur du bassin Loire-Bretagne a reçu mandat de négociation avec les neuf régions concernées pour la poursuite du Contrat de projets interrégional du Plan Loire sur la période 2007-2013, doté d'une enveloppe globale de plus de 126 M€, complétée par près de 24 M€ du FEDER.

Pour sa part, la région des Pays de la Loire peut enregistrer avec une large satisfaction les résultats de la négociation ainsi engagée puisque, sur trois attentes majeures, elle a reçu une réponse tout à fait favorable : il s'agit du respect d'une gouvernance régionale du Plan Loire autour du Président et du Préfet de la région des Pays de la Loire, de la prise en compte, pour la première fois, des enjeux liés à l'estuaire au travers d'une plate-forme et d'une dotation financière spécifiques, et enfin du principe du bénéfice de 30 % de l'ensemble des crédits de l'État et de ses établissements publics mis à la disposition du bassin (environ 38 M€, plus potentiellement 10 M€ du FEDER).

Cette dotation financière substantielle permet de réaliser un programme d'action important. Toutefois, il convient de souligner que les projets devront être menés en temps et en heure pour bénéficier des crédits attendus, avec l'obligation que soient réalisées les démarches nécessaires et obtenues les autorisations indispensables.

4 DES PRINCIPES DE GOUVERNANCE A APPLIQUER DE MANIERE RIGOUREUSE

Un pragmatisme de bon aloi

Les principes retenus pour le suivi de l'exécution du CPER dénotent la volonté de chaque partenaire d'éviter les retards ou l'abandon de projets, comme ce fut trop souvent le cas lors des précédentes contractualisations, et donc de perdre le bénéfice de crédits prévus.

Ainsi est-il prévu de mettre en place dès 2007 et en concertation avec les intéressés un calendrier de déroulement des actions. Celui-ci sera suivi en permanence, adapté au moins chaque année, recalé à mi-parcours, et traité en même temps que les crédits européens.

Parmi les éléments notables accompagnant ce pragmatisme, ajoutons :

- la possibilité de financer hors contrat des études pour des projets qui pourraient être intégrés à mi-parcours ;
- le redéploiement envisageable dès la fin 2007 de crédits sur d'autres projets plus avancés que ceux initialement retenus ;
- la référence explicite à des projets qui pourraient être financés en lieu et place d'opérations qui pourraient tarder à être mises en œuvre ou grâce à des économies réalisées sur d'autres projets.

Ce souci de lisibilité et de concrétisation des engagements de l'État et de la Région est tout à fait louable. Les bilans annuels d'exécution du CPER devront à cet égard apporter des informations précises sur les arbitrages conclus en matière de redéploiements effectués ou possibles, au regard du calendrier initial qui va être établi en 2007.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Les crédits européens, un aiguillon et un complément indispensable

La mise en phase du CPER avec les crédits européens est l'un des arguments qui ont poussé le gouvernement à lancer la nouvelle génération de contrat, alors que l'exécution du contrat en cours n'était pas achevée. La complémentarité avec les fonds européens, dont l'apport sera important pour nombre de projets inscrits dans le CPER, constitue en effet un atout pour assurer l'exécution de l'ensemble des projets. De fait, les financements croisés avec le FEDER, le FEADER ou le FSE sont un aiguillon fort pour encourager les partenaires à respecter leurs engagements, sous peine de subir la règle du dégageant d'office des crédits européens.

Par ailleurs, la volonté affichée de s'aligner sur les modalités de suivi de la programmation des fonds européens (révision régulière de la programmation et réaffectation de crédits de projets qui accusent des retards sur des projets en cours d'exécution, etc.) va dans le bon sens. Mais il est impératif de la concrétiser, la rédaction du contrat reste à cet égard trop floue et peu contraignante. La référence au dispositif de suivi PRESAGE, qui est l'outil de gestion des programmes européens déployés sur l'ensemble des régions françaises, est importante mais ne saurait à elle seule assurer une application aussi rigoureuse que souhaitable du suivi de la programmation des projets du CPER. L'État et la Région devront toutefois accompagner ce surcroît de rigueur d'une plus grande souplesse que les règles européennes, ce que la proximité des acteurs doit permettre sans amoindrir l'efficacité.

La signature du contrat n'est que la première étape de la démarche engagée. Il convient désormais de manière urgente de vérifier que les maîtres d'ouvrage sur les territoires sont d'ores et déjà prêts pour lancer les projets mûrs avant la fin de l'année. C'est en grande partie de la qualité de l'ingénierie mise en place par les collectivités locales (au premier rang desquelles la Région) et l'État que dépendra le taux d'exécution final du contrat et le lissage des appels de fonds (même si une montée en puissance progressive est inévitable) ; deux aspects sur lesquels tous les contrats de plan précédents ont failli.

Vertus et limites des cofinancements

La démarche de contractualisation conduit à des cofinancements qui engagent les différents partenaires. En outre, la possibilité de faire appel à des crédits européens en complément est liée à l'existence de financements croisés. Cependant, ces cofinancements complexifient le montage dans lequel chacun entend édicter ses règles. Cela peut aussi présenter un risque pour la bonne exécution des projets, l'un des partenaires pouvant se trouver dans l'incapacité d'apporter sa contribution financière au moment où celle-ci est nécessaire. La participation des autres collectivités au CPER implique également qu'elles continuent à être associées de la manière la plus fine aux projets qu'elles financent en partie. Au-delà, on peut se demander s'il est bien logique de faire participer ces collectivités au financement de projets qui ne relèvent pas de leur champ de compétence.

Pour pallier les difficultés des montages d'opérations, le CPER évoque explicitement la possibilité de faire appel à des financements privés (via un bail emphytéotique hospitalier - BEH) pour la construction d'un nouvel Institut de recherche thérapeutique (IRT 2). Il convient d'être particulièrement prudent sur ce type particulier de démarche qui ne met pas en cause un appel au privé mais n'est pas sans soulever quelques inquiétudes quant à son efficacité. Il est souvent difficile, en effet, dans le système tel qu'il est bâti, d'obtenir des définitions suffisantes des prestations et des certitudes sur les coûts et les délais à terme, ce qui laisse une trop grande part aux aléas en cours d'exécution.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Faire de l'évaluation un véritable outil de réorientation des politiques publiques

Comme dans les précédents contrats État-Région, la démarche d'évaluation est mise en avant pour en améliorer la pertinence, la cohérence et l'efficacité. Deux nouveautés sont à noter parmi les objectifs assignés à l'évaluation du CPER :

- un lien souhaité avec les évaluations des programmes opérationnels européens ;
- l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre avec pour objectif de vérifier la "neutralité carbone" du CPER.

L'intérêt de l'évaluation des politiques publiques n'est plus à démontrer, dès lors qu'elle permet effectivement d'améliorer leur conduite au regard de critères comme l'efficience ou la pertinence du programme. Il faut donc avoir le courage d'aller au bout de la démarche d'évaluation, et abandonner des politiques qui ne s'avèrent pas pertinentes pour affecter les crédits à de nouvelles mesures. Sans quoi, l'évaluation serait un outil vidé de sa substance.

Penser davantage la dimension interrégionale à l'avenir

Si plusieurs projets majeurs pour l'avenir du Grand Ouest occupent une place de choix dans le CPER 2007-2013, il n'en demeure pas moins que l'interrégionalité n'a pas été au cœur de la démarche de l'État comme de la Région. Il faut absolument aller plus avant dans cette logique pour la prochaine génération de contrat et déjà entamer dans celui-ci les nécessaires connexions avec nos voisins proches ou lointains pour assurer le bon développement des projets.

A l'instar de la démarche engagée dans le cadre du Plan Loire III, il semble à l'avenir nécessaire d'imaginer des contrats de projets interrégionaux, en complément des CPER et préparés suffisamment en amont pour mettre d'accord toutes les parties prenantes, sur des projets qui irrigueront bien au-delà des frontières régionales.

5 CONCLUSION

Le CESR mesure les difficultés qu'ont rencontrées État et Région pour aboutir et prend acte des avancées que porte le CPER 2007-2013 tel qu'il lui est présenté.

Il émet un avis favorable au projet de contrat, même s'il continue à dénoncer les disparités que subit notre région au regard de la répartition nationale des crédits de l'État qui lui est à nouveau défavorable.

Le CESR sera particulièrement attentif au suivi prévu de ce contrat, ainsi qu'à l'émergence et la prise en compte par l'État et la Région d'autres projets structurants durant la période concernée.