

**Session du 28 juin 2010**

**AVIS**

sur

**LE BILAN 2009 DU CONTRAT DE PROJETS ÉTAT-REGION 2007-2013**

*présenté par M. Christophe VITAL, Rapporteur général du Plan,  
au nom de la Commission "Finances et Plan"*

*Entendues les interventions de M. Marc MARHADOUR (UNIFED), Mme Christine POCHÉ (CFDT), M. Christian DUBOT (CGT), Mme Marie-France DARONDEAU (CFE-CGC), MM. Jacques GUILLAUME (UNSA), Jean-Marie MOREL (CRAJEP), André TAMÉZA (Personnalité Qualifiée), Daniel JURET (FO).*

*Entendues les interventions et réponses de M. Jean DAUBIGNY, Préfet de Région des Pays de la Loire, Préfet de Loire-Atlantique et de M. Christophe CLERGEAU, 1<sup>er</sup> Vice Président du Conseil régional des Pays de la Loire, Président de la commission "Développement et activités économiques, enseignement supérieur, recherche et innovation".*

87 votants. Adopté par :

**Pour : 80**  
Abstentions : 7

Comme chaque année, l'avis du CESR est sollicité sur le bilan annuel d'avancement du CPER au 31 décembre de l'exercice précédent. Ce travail d'analyse revêt cette année un caractère particulier puisqu'il intervient à mi-parcours du contrat, parallèlement aux évaluations croisées du CPER et du PO/FEDER dont les résultats attendus pour l'automne 2010 permettront de procéder à une révision prévue fin 2010. Sans rompre avec l'analyse habituelle, le CESR souhaite par cet avis se projeter à 2013 et au-delà tout en rappelant ses attentes fondamentales.

**1 EXECUTION DU CPER : UN RYTHME GLOBAL D'EXECUTION SOUTENU A SALUER**

**1.1 Un effort de pédagogie et de précision qui apportent un éclairage sur les taux réels d'exécution**

Une nouvelle fois, le document remis est de grande qualité pédagogique et rappelle les spécificités budgétaires des deux partenaires ainsi que les distinctions qu'il est nécessaire d'établir entre « programmation », « engagement » et « mandatement ».

En termes de programmation, le taux de programmation global Etat-Région est légèrement supérieur à 50% , au-delà du taux théorique de 43% à l'issue des trois premières années.

Pour ce qui concerne les engagements, c'est-à-dire pour l'Etat les montants de crédits reçus en autorisations d'engagement (AE) et comptablement engagés et pour la Région, les autorisations de programme affectées et comptablement engagées, au 31 décembre 2009, ils s'élèvent pour l'Etat à 40,1% des crédits inscrits et pour la Région à 50,2% des crédits inscrits.

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Enfin les mandatements, à savoir les paiements effectués aux bénéficiaires des aides de l'Etat ou de la Région, s'élèvent pour l'Etat au 31 décembre 2009 à 55% des crédits engagés et 22% des crédits inscrits ; pour la Région à 59,4% des crédits engagés et 29,8% des crédits inscrits.

Ces bons résultats ne doivent pas néanmoins occulter un degré d'avancement différent entre les deux contractants même si ce décalage a tendance à se réduire de même qu'il ne faut pas oublier les montants élevés des crédits qui restent à mandater (380 M€ pour l'Etat et 358 M€ pour la Région) qui sont tout à fait normaux lorsqu'il s'agit d'un contrat de projets mais qui restent une réalité budgétaire dans un contexte difficile.

## 1.2 Un contrat qui rompt avec le passé

Il convient de saluer le travail collaboratif entre les services de l'Etat et de la Région, avec un effort encore plus soutenu face à la crise économique et sociale que traverse le territoire.

Au niveau structurel, il convient de rappeler que le contrat rompt avec les contrats précédents :

- sa construction a privilégié les projets d'infrastructures ;
- il fait l'objet d'un suivi régulier par les deux partenaires avec des évaluations au fil de l'eau, dont l'évaluation en cours à mi-parcours, va permettre d'optimiser les dispositifs imaginés au départ ;
- le logiciel Présage permet même s'il est perfectible d'assurer ce suivi ;
- le parallélisme des axes et la complémentarité avec le PO / FEDER est un autre élément essentiel.

Dans son déroulement :

- après un démarrage qui avait soulevé quelques inquiétudes, les chiffres énoncés ci-dessus montrent un taux d'exécution au-delà du taux théorique, ce qui est inhabituel ;
- plusieurs projets ont été livrés après seulement trois années de contrat, tels que l'IEA à Nantes, l'IUT de la Roche-sur-Yon, l'IUFM du Mans, la Résidence la Haute Forêt à Nantes, le laboratoire national de référence « microbiologie des coquillages », tout en précisant néanmoins que certains avaient déjà été programmés sur le précédent contrat.

## 1.3 Le rôle positif des plans de relance de l'Etat et d'accélération des investissements de la Région

La bonne dynamique générale en termes de programmation peut aussi s'expliquer par le rôle des plans de relance et/ou d'accélération des investissements menés par l'Etat et la Région.

Ainsi, le plan de relance de l'Etat a fortement donné cette année une impulsion au CPER et a favorisé une véritable accélération des crédits qu'il a programmés.

Ce sont ainsi plus de 40 millions d'euros qui ont été investis sur neuf projets inscrits pour certains au CPER 2000-2006 pour d'autres au CPER 2007-2013 :

- modernisation Nantes Sainte Pazzanne Pornic : 6,5 M€;
- Réouverture Nantes-Châteaubriant + voies 54/55 Gare de Nantes : 17,3 M€;
- Espace vie étudiante au Mans : 3,3 M€;
- Maison des services étudiants à Angers : 0,35 M€;
- Construction de la BU Santé de Nantes : 8,53 M€;
- Maison des Sciences de l'Homme de Nantes –IEA : 3 M€;
- Technocampus : 1,85 M€;
- PEM de Châteaubriant : 0,35 M€;
- Reconstruction UFR médecine-pharmacie de Nantes : 2 M€

D'autres mesures de l'Etat (conventions FCTVA, mesures fiscales, projet « Etat exemplaire ») ont pu également de manière indirecte participer à l'accélération du CPER et ont eu des conséquences sur le

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

bilan 2009 du CPER. Concernant le volet territorial, et en particulier le « développement des fonctions métropolitaines et attractivité des agglomérations », l'Etat est passé en un an de 9,4% de montants programmés cumulés à 33,7%. Il a ainsi engagé deux fois plus que lors des premières années du CPER, que ce soit au titre du plan de relance (2,2 M€) ou du FNADT (10 M€). Sur l'axe « enseignement supérieur », le taux de programmation a été multiplié par 2,5. Sur l'axe « accessibilité et transports » par 2,2. Néanmoins, il faut bien admettre que, du côté de l'Etat, le contrat aurait pris du retard si le plan de relance n'avait été mis en œuvre.

Quant aux décisions prises par la Région, elles ont permis également le maintien de la dynamique régionale en termes de programmation. Le recours à des « programmistes » (techniciens d'assistance à la maîtrise d'ouvrage chargés d'établir les programmes fonctionnels) a porté ses fruits. Certains projets en particulier ont bénéficié du plan d'accélération des investissements votés en mai 2009. C'est ainsi que les plateformes régionales d'innovation ont vu leur taux de programmation monter de 15% à 100% amenant à seize le nombre de PRI financées à ce jour par la Région. Le projet Atlanstic Lina a également bénéficié d'une accélération de sa programmation. Des mesures spécifiques de formation pour les salariés en entreprises d'insertion ont fait également l'objet de conventions passées avec six OPCA.

En conclusion, cela démontre bien que, pour la conduite d'un contrat pluriannuel, les partenaires doivent engager chaque année les crédits nécessaires.

## **2 EXECUTION DU CPER ET REVISION A MI PARCOURS DU CONTRAT : PREPARER L'AVENIR**

### **2.1 Un nouveau contexte qui pourrait peser sur la suite du contrat**

Le contexte de crise peut constituer une difficulté pour les contractants comme pour les autres collectivités engagées dans le CPER. En dépit de la raréfaction des ressources, il importe néanmoins plus que jamais de garder le cap et que chacun respecte les engagements pris. La révision à mi-parcours doit poursuivre deux objectifs : améliorer certains programmes en les adaptant si nécessaire en fonction de ce contexte difficile - ceci étant également valable pour le PO FEDER dont l'avancement est en retrait par rapport au CPER - et procéder à quelques redéploiements.

Les difficultés financières de certains partenaires maîtres d'ouvrage pourraient occasionner des retards d'engagements financiers...voire des risques d'abandons qu'il faut à tout prix éviter. Ainsi en est-il par exemple de la ville de Saumur qui ne parvient plus à dégager des crédits pour la réhabilitation de son château.

### **2.2 Quelques projets en panne, quelques abandons constatés ou pressentis**

Le bilan annuel met en avant quelques projets qui sont définitivement abandonnés, qu'il s'agisse de Donges Est pour la zone portuaire (7 M€Etat, 7 M€Région), de la ligne Fontenay-Niort (4,3 M€) ou de l'usine de dessalement de l'Ile d'Yeu (1,8 M€). Il y aura donc lieu d'envisager le redéploiement de ces crédits.

Le bilan annuel révèle également quelques retards, qui, cela avait déjà été dit en 2008, peuvent s'expliquer de différentes manières, éventuellement cumulatives. Le volet territorial du CPER ne décolle pas encore de manière significative : le pourra-t-il dans le contexte tendu des ressources des collectivités partenaires ? Quelques problèmes de gouvernance peuvent apparaître comme en ce qui concerne le programme en faveur des personnes âgées et handicapées dont les retards devront être impérativement rattrapés, si la CNSA dégage effectivement les crédits annoncés au niveau national, afin de ne pas renouveler les tristes expériences du passé.

Par ailleurs, sur l'axe 1 du CPER, on peut constater des glissements importants entre la maquette initiale de programmation et celle présentée dans le bilan 2009. Les raisons peuvent être multiples et

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

ne sont pas forcément imputables à la Région ou à l'Etat. Il convient déjà de rappeler les difficultés inhérentes aux projets de construction. L'expérience démontre qu'entre une phase de maîtrise foncière, de programmation, d'expertises éventuelles, de concours à maîtrise d'œuvre, de maîtrise d'ouvrage, de travaux et de livraison d'un équipement, selon la complexité plus ou moins grande des dossiers, 4 ans minimum sont nécessaires, 7 à 8 ans sont une norme.

C'est bien la raison pour laquelle un contrat se prépare et nécessite une anticipation. Le CESR ne cesse de le rappeler et avait salué la démarche qui consistait à ne retenir que des projets réalisables dans la durée du CPER. Ces retards démontrent que certains projets ne remplissaient peut-être pas ces conditions.

Pour ces projets qui apparaissent désormais « en fin de contrat », il conviendra lors de la révision à mi-parcours de s'interroger sur le sort que les partenaires leurs réserveront : faudra-t-il les reporter à un prochain contrat et redéployer les crédits correspondant sur d'autres projets déjà prévus ? Faudra-t-il plutôt les maintenir coûte que coûte dans ce contrat, au risque – ou au bénéfice, suivant le regard qu'on porte sur les capacités financières des partenaires – que les crédits ne soient de fait pas engagés avant 2013 ? N'oublions pas que pour la Région, l'ensemble des crédits programmés mais non consommés sont autant de restes à payer qui viennent obérer ses capacités d'investissement à l'avenir dans le cadre de son futur programme pluriannuel d'investissement.

Le CESR, lorsque le résultat des évaluations sera connu, formulera des propositions pour la révision du contrat. Les partenaires devront s'entendre sur la nécessité de mener à bien les projets structurants dont ils savent qu'ils sont nécessaires pour bénéficier d'un effet levier sur le développement économique et social de notre territoire.

## **2.3 Préparer l'avenir en tirant les leçons**

Mais, bien au-delà d'une simple révision, le CESR estime qu'il convient de se projeter très vite au-delà de l'échéance du CPER. Malgré les incertitudes qui pèsent sur l'avenir, il apparaît indispensable de réfléchir aux prochains grands investissements qui seront nécessaires à la région des Pays de la Loire. Le CESR participera à cette réflexion.

## **3 AU-DELA DU CPER : LES FONDS EUROPEENS ET LES CONVENTIONS COMPLEMENTAIRES**

Si le présent avis a pour objet le bilan annuel du CPER, il apparaît difficile au CESR de ne pas évoquer parallèlement les fonds européens d'autant que le PO FEDER dont les quatre axes ont été conçus selon les mêmes priorités et en complémentarité fait l'objet d'une évaluation commune et d'une même révision à mi-parcours.

### **3.1 D'importants crédits mobilisés pour les Pays de la Loire**

Tous crédits confondus (CPER, crédits européens, conventions complémentaires ...), ce sont plus de 2 milliards d'euros qui sont mobilisés pour la période 2007-2013. Compte-tenu de la crise, il s'agit plus que jamais de veiller à l'avancement des crédits contractualisés dans le cadre des programmes européens, qu'il s'agisse des fonds structurels européens tels que le PO/FEDER ou le FSE (avec subventions globales régionales) ou des autres programmes européens tels que le FEADER ou le FEP, dont il convient de rappeler qu'il s'agit de crédits « potentiels » car adossés à la règle « d'additionnalité » (ne peuvent bénéficier de fonds FEDER que des projets déjà financés par des fonds Etat ou Région).

Dans tous les cas, le succès ou non de leur utilisation semble reposer sur trois piliers : lobbying, capacité à mener une ingénierie de projet et communication. Ces deux derniers points, le CESR en est convaincu, nécessitent des améliorations sensibles car les fonds européens, plus particulièrement pour

# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

les petits porteurs de projets restent difficilement lisibles. A ce titre, les porteurs de projets ont besoin d'une structure simple d'ingénierie leur apportant soutien et un meilleur accompagnement.

## **3.2 Le Programme opérationnel FEDER**

La conjonction des axes d'intervention et de la période de contractualisation du CPER 2007-2013 avec celle des fonds européens permet de servir d'aiguillon. Le taux de programmation du PO/FEDER par rapport à la maquette initiale est au 31 décembre 2009 de 26%, ce qui n'est toutefois pas inquiétant compte-tenu de la grande vigilance des gestionnaires quant au risque de dégageant d'office.

Pour gagner en lisibilité, le CESR réitère ses demandes pour que, de la même façon que le CPER donne lieu à un bilan annuel, ce bilan soit commun avec le PO/FEDER, et qu'il mette en avant aussi bien une analyse quantitative que qualitative. Ne faut-il également expérimenter un guichet unique commun au SGAR et au Conseil régional pour l'accueil des porteurs de projet ? au plus proche des territoires donc par exemple au sein des espaces régionaux ? Ne faut-il pas engager les partenaires à proposer une aide à l'ingénierie de projet pour les porteurs de projets et accroître encore le "lobbying" au sein du bureau de la Région à Bruxelles ?

## **3.3 Les autres fonds européens**

Les fonds européens ne se limitent pas au PO/FEDER et au Plan Loire Grandeur Nature. D'autres programmes ont un impact sur l'économie régionale via les aides attribuées qu'il s'agisse du FEADER, du FSE ou du FEP. Le CESR engage les partenaires à accroître leur communication autour de ces fonds, autre que via le média internet, auprès des porteurs de projets potentiels, et ce, là encore, au niveau des territoires. Le CESR les invite également à formuler de nouvelles préconisations auprès de la Commission Européenne pour simplifier l'usage des fonds européens, et en particulier celui du FSE, devenu illisible.

## **3.4 Les conventions complémentaires hors CPER**

De nombreuses conventions complémentaires, triennales, entre l'Etat et la Région, ont été signées depuis 2007 relatives à la recherche, les logements étudiants, les dynamiques de filières, l'agriculture et à la pêche, les équipements structurants pour l'AFPA, la gestion durable du trait de côté (défense contre la mer), les transports (passages à niveau), l'aménagement du territoire (ORAC), la coopération décentralisée ou le droit des femmes. Trois ans après leur démarrage, il convient d'apprécier leur avancement et l'opportunité ou non de leur renouvellement, d'autant que certains événements les ont impactés considérablement comme c'est le cas de la tempête Xynthia, démontrant l'impérieuse nécessité de conforter les digues, ouvrages de défense contre la mer et de protéger le cordon dunaire.

## **4 CONCLUSION**

Le CESR salue les résultats très encourageants de ce bilan ainsi que le travail accompli par les deux signataires qu'il convient de poursuivre dans le dialogue et même si possible d'amplifier pour préparer la révision de façon constructive dans l'attente du mandat du Préfet de Région pour mettre en œuvre effectivement la négociation avec la Région.

Conformément à ses avis antérieurs, le CESR estime que c'est dès 2010 que les partenaires (Etat, Région, Union européenne et autres collectivités) doivent réfléchir à l'après 2013. La révision à mi-parcours impactera le contrat mais ne remettra pas en cause son équilibre général (la masse de crédits redéployables étant somme toute limitée) ni sa structuration (du fait du manque de fongibilité entre les axes). En revanche, c'est une occasion pour que les partenaires se projettent à moyen-long terme. En conséquence, le CESR propose que soient lancés dès 2011 des appels à projets pour un futur contrat et que soient prévus des crédits d'étude dans le cadre de la révision pour lancer de premières expertises.