

Session du 21 et 22 Juin 2012

AVIS

relatif au

BILAN 2011 DU CONTRAT DE PROJETS ETAT-REGION 2007-2013

*Présenté par M. Christophe VITAL, Rapporteur général du Plan,
au nom de la Commission n°1 « Finances – Prospective – Europe – Interrégionalité*

Entendues les interventions de Monsieur Joseph ROCHER (CFDT), Madame Géraldine BEALU (CCIR), Monsieur Marc de JACQUELOT du BOISROUVRAY (CFTC)

Entendue l'intervention de Madame Sandrine GODFROID, Secrétaire Générale aux Affaires Régionales et Monsieur Patrick JOUIN, Directeur général des services de la Région

85 votants. Adopté à l'unanimité.

Comme chaque année, l'avis du CESER est sollicité sur le bilan d'avancement du Contrat de Projet Etat Région 2007-2013 arrêté au 31 décembre de l'année précédente, soit au 31 décembre 2011, ce qui suppose un décalage de 6 mois par rapport à l'avancement réel du contrat.

Le bilan fait l'objet d'un rapport synthétique du Conseil Régional dans le cadre de son Budget supplémentaire et également d'un rapport complet élaboré par les deux partenaires.

Le CESER salue la clarté et le degré de précision de ce dernier document qui permet d'examiner dans de bonnes conditions la situation de ce contrat arrivé dans sa sixième année.

1. Un contrat en bonne voie d'achèvement

1.1 Un niveau de programmation et d'engagement jamais atteint

Le niveau d'exécution de ce contrat est très positif puisqu'il se situe à un taux global de programmation Etat-Région de 77,6%, bien au-delà du taux théorique de 71,4% correspondant à 5/7^e, quant au taux d'engagement il est de 69,4%. Ces taux néanmoins ne sont pas calculés sur les mêmes bases chez chacun des deux partenaires.

Par comparaison avec le précédent contrat 2000-2006, le taux de programmation était alors au 31 décembre 2004 de 58%. Quant à la comparaison avec les autres régions, la région des Pays de la Loire avec cet excellent résultat se situe au 2^e rang national en termes de taux de programmation et au 1^{er} rang en termes de taux d'engagement.

Il s'agit donc d'une première, et le CESER comme les deux partenaires s'en félicite. Ce résultat est le fruit d'une collaboration exemplaire entre les services régionaux et de l'Etat.

1.2 Le double effet de la révision à mi-parcours et du plan de relance

Ce résultat positif est du à plusieurs éléments et plus particulièrement au redéploiement des crédits non utilisés qui a pu être opéré à l'issue de la révision à mi-parcours (plus de 140M€).

Le plan de relance face à la crise a par ailleurs eu un effet d'accélération et de rattrapage pour l'Etat.

2. Une nécessaire vigilance dans la dernière ligne droite

2.2 Quelques risques de glissement

L'axe 1, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, prévoyait un nombre important de projets immobiliers très complexes, les partenaires ont su convaincre les maîtres d'ouvrage et les porteurs de projets d'élaborer avec des programmistes le programme fonctionnel de leurs besoins, préalable indispensable à la consultation des maîtres d'œuvre. Néanmoins certaines opérations ne seront réalisées dans leur phase travaux que dans la dernière année du contrat et même au-delà. Un « glissement » peut donc être observé. Elles devront être engagées impérativement avant le 31 décembre 2013.

L'axe 4 est le moins avancé. Les agglomérations ont pour différentes raisons tardé à mettre au point leurs projets, il conviendra d'être très vigilant. Les CTU, dans le cadre de l'attractivité des pôles intermédiaires qui font l'objet d'une ligne de crédits de 42M€ pour la Région dans le cadre du contrat et de 3,5M€ pour l'Etat font l'objet dans le rapport d'un bilan détaillé par opération, la nature de ces dernières et le montants engagés soulèvent quelques questions, l'étude consacrée aux *contrats régionaux en faveur du développement des territoires* présentée par le CESER lors de la présente session aborde largement le sujet.

2.3 Des restes à payer qui s'étaleront bien au-delà de 2013

Contrairement aux taux de programmation et d'engagement qui obéissent à des logiques et des modes de calcul différents entre les deux signataires du contrat, les restes à payer constituent un bon élément de comparaison. Ces restes à payer s'élèvent pour la Région à plus de 241M€ et pour l'Etat à 279M€, ce qui représente pour le premier 47,4 % de l'enveloppe globale de crédits et pour le second à 56,9 %. Certaines opérations comme la ligne Nantes-Châteaubriant qui représentent à elles seules des crédits importants feront évoluer sans doute rapidement ces taux mais cela signifie, comme le CESER l'avait prédit, que les années 2012 et 2013 seront sans doute consommatrices d'un important volume de crédits de paiement et que ces derniers pour solder les opérations en cours et non achevées seront encore mobilisés au-delà du 31 décembre 2013 pendant les années 2014 et 2015 et dans une moindre mesure au-delà. Le montant de ces restes à payer pour la Région sont néanmoins à relativiser au regard des 1,528Md€ annoncés lors du présent BS.

2.3 Des avenants encore possibles

S'il en est encore temps, le CESER encourage les partenaires à écarter tout projet qui n'aurait aucune chance d'être réalisé dans les délais contractuels afin d'y substituer à d'autres projets réalisables dans les délais.

2.4 Le parallélisme avec les fonds européens

Le PO-FEDER a été construit selon les mêmes grandes priorités et est complémentaire du CPER mais la gestion des fonds européens est plus complexe et moins flexible. Là, la vigilance doit être forte car les risques de dégagement d'office existent toujours en dépit de résultats également bien meilleurs que dans la plupart des Régions.

Le parallélisme entre CPER et PO.FEDER peut faire courir le risque de la « double peine » pour les projets qui ne pourraient être programmés et engagés dans les délais.

3. Tirer les enseignements de l'actuel contrat pour préparer l'avenir

3.1 Définir précisément les besoins et les lacunes

Dans une période de raréfaction des moyens financiers, il est important de définir les priorités pour un « projet de territoire », en associant les grandes collectivités : agglomérations et Départements à la réflexion. L'actuel contrat doit permettre de pointer ce qui a marché et ce qui n'a pas marché.

Des programmes ont pu s'avérer insuffisants au regard des besoins, en témoignent des taux de consommation de 100% très vite atteints alors que d'autres programmes ont pris du retard, voire ont du être abandonnés.

D'autres programmes, comme la gestion du trait de côte, qui pourtant s'est avéré avec Xynthia si important pour notre littoral, n'ont pas été retenus en 2007.

Pour les infrastructures ou les projets immobiliers, les délais de réalisation sont très longs depuis les études jusqu'à la livraison ; en fonction de leur ampleur, la durée de sept années fixées pour les contrats suffit à peine même lorsque le projet démarre dès la première année de la contractualisation. Aussi, fort de ce constat, le CESER pense que la phase de préparation du futur contrat doit passer par un inventaire stricte et précis des projets portés par la Région et les partenaires infrarégionaux et que leur sélection devra être rigoureuse. Leur degré d'élaboration devra être apprécié et considéré comme un critère essentiel.

3.2 Les inévitables ajustements liés à la durée du contrat

On sait qu'il est très difficile de tout prévoir sur sept années dans une société en permanente mutation et que l'on ne peut anticiper des événements qui peuvent survenir et modifier le contexte économique et social. Il est aussi normal que certains projets fassent l'objet d'adaptations, voire d'abandon.

3.3 Le principe d'une révision à maintenir, voire à amplifier

C'est bien pour ces raisons que le principe de la révision à mi parcours est un excellent principe. Le CESER va même jusqu'à penser qu'une révision partielle pourrait même être envisagée sans attendre la quatrième année. Il a participé avec intérêt aux évaluations ciblées qui ont été menées tout au long du contrat dans le cadre du Comité consultatif d'évaluation. Le CESER considère en outre que, plutôt d'attendre la mi-parcours pour externaliser une évaluation globale, il pourrait être judicieux d'entreprendre ce travail au fil de l'eau dès le démarrage du contrat. L'évaluateur retenu pourrait ainsi mieux apprécier la teneur du contrat et selon des indicateurs tirer la sonnette d'alarme assez tôt lorsqu'il relèverait des retards ou des dysfonctionnements. Cela apparaît plus particulièrement important pour l'évaluation des projets de recherche.

3.4 D'autres moyens de contractualiser avec l'Etat : les conventions hors contrat.

Tout ne peut et ne doit figurer dans un Contrat de ce type, l'élaboration de conventions pluriannuelles entre l'Etat et la Région hors CPER sont toujours possibles et souhaitables, elles sont parfois mieux adaptées aux projets. Le bilan 2011 annexé qui en fait état le démontre.

4. Conclusion

Ces observations étant faites, le Conseil économique social environnemental constate avec satisfaction l'état d'avancement du Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013 et des conventions pluriannuelles hors Contrat.