

Session du 24 et 25 Juin 2013

AVIS

relatif au

BILAN 2012 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 Mmes Christine POCHE (CFDT), Hélène SOCQUET-JUGLARD (CFTC), MM. Patrice POLLONO (CCIR), Christian DUBOT (CGT), Albert MAHE (SEM),

Entendues les interventions de M. Simon MUNSCH, Administrateur Général Délégué du Conseil régional des Pays de la Loire et Madame Sandrine GODFROID, Secrétaire Générale aux Affaires Régionales,

100 votants. Adopté par :

Pour : 99

Contre : 1

Abstention : 0

Le Contrat de projets Etat-Région (CPER) 2007-2013 et les conventions pluriannuelles complémentaires font l'objet d'un bilan annuel d'exécution présenté traditionnellement en session du Budget supplémentaire. Il s'agit de prendre acte de l'état d'avancement des projets du CPER et de leur exécution budgétaire au 31 décembre 2012, soit un an avant le terme du contrat. Parallèlement au CPER, en complémentarité de ce dernier et sur la même durée, les fonds européens et plus particulièrement le Programme Opérationnel FEDER arriveront également à leur terme cette année. Ce sont en tout 2,4 Md€ qui auront ainsi été mobilisés sur 7 ans avec les conventions complémentaires.

Contrat de Projets Etat Région	
Etat	490,70
Région	510,61
collectivités	234,69
Autres	126,03
	1 362,03
Conventions complémentaires	
Etat	70,00
Région	130,00
	200,00
Fonds Européens	
FEDER	302,23
FSE	206,00
FEADER	214,00
INTEREG	104,00
FEP	7,00
	833,23
Montant total 2007- 2013	2 395,26*

* En M€

Néanmoins le CESER rappelle que la Région des Pays de la Loire ne se situe qu'au 10^e rang quant au volume financier du CPER 2007-2013, eu égard à son rang sur le plan démographique et économique, il conviendrait dans l'avenir que les négociations qui porteront sur le prochain contrat dont le principe vient d'être confirmé par le gouvernement, s'établissent sur la base d'une enveloppe financière plus importante. (cf annexe 1).

Le CESER s'est engagé dans la concertation sur le diagnostic territorial stratégique territorial, l'accord de partenariat sur les Fonds Européens et l'élaboration des programmes opérationnels avec une première contribution sur les projets stratégiques qu'il considère souhaitables. Au-delà d'un simple bilan annuel, cet avis s'inscrit par conséquent dans une réflexion globale sur la programmation pluriannuelle 2014-2020.

Dans une époque de crise, de raréfaction des ressources financières et d'incertitude, le CESER est convaincu de l'utilité de mettre en œuvre des partenariats pluriannuels mobilisant les fonds européens, ceux de l'Etat, de la Région, d'autres collectivités et d'établissements publics. Pour la Région il s'agit de définir son action avec l'articulation :

- du FEDER, du FEADER dont elle assurera la gestion totale désormais, ainsi que du FSE pour partie (35%) et du FEAMP,
- du CPER,
- des contrats territoriaux,
- de conventions particulières avec l'Etat,
- des politiques sectorielles.

1 UN CONTRAT GLOBALEMENT BIEN PROGRAMME

1.1 UN NIVEAU DE PROGRAMMATION ET D'ENGAGEMENT SATISFAISANT

La Région se situe au 2nd rang pour la programmation des crédits (84.1%) tant Etat (382,8M€) ; que Région (459,2M€) et au 1^{er} rang en taux d'engagement (79%) – Etat (357,5M€), Région (433M€). Ces résultats sont en conformité avec les années précédentes et renforcés par la conclusion de trois avenants qui ont permis d'atteindre cet objectif.

Ces résultats font néanmoins apparaître des différences entre les deux partenaires qui tiennent en partie à des modes de gestion différents (exigences de la LOLF pour l'Etat), ainsi, la Région a programmé 89.9 % de sa contribution et l'Etat 78%.

1.2 UN NIVEAU DE MANDATEMENT QUI MERITE VIGILANCE

Si les taux de programmation et d'engagement semblent confirmer la bonne exécution globale des projets inscrits au CPER, (par comparaison, le taux d'engagement au 31 décembre 2005 lors du précédent contrat était de seulement 58,4%), l'analyse des taux de mandatement (59, 24%) révèle certaines difficultés de mise en œuvre des projets en termes de crédits de paiement et donc d'importants restes à payer. Ceci met en évidence le fait qu'un tel contrat établi sur 7 années, avec d'importants investissements ne connaît son véritable atterrissage financier que plusieurs années après son échéance.

1.3 2012 MARQUE PAR UN 3EME AVENANT ET DES REALISATIONS IMPORTANTES

Pour éviter des retards et réaliser une exécution plus satisfaisante, à la suite de la révision à mi-parcours, un nouvel avenant a permis notamment de rééquilibrer les projets de l'axe II *Environnement et développement durable* et axe IV *Développement territorial et cohésion sociale* sans modification des niveaux de participation en tenant compte de l'état d'avancement des projets.

Les projets réalisés par axes :

En ce qui concerne l'axe I *Economie de la connaissance, compétitivité, innovation, emploi* au titre de l'enseignement supérieur et de la recherche, on peut noter l' IUT d'Angers, le Campus du Végétal, la construction du bâtiment ETMPA à l'Ecole Polytechnique de Nantes, la création du Fonds Pays de la Loire Territoires d'innovation, et la poursuite du programme Dinamic entreprises ainsi que des actions de recherche-expérimentation sur les filières végétales au titre de l'appui aux pôles de compétitivité, aux filières d'excellence et aux entreprises en mutation économique.

En ce qui concerne l'axe II *Environnement et développement durable*, l'année a été marquée par la poursuite de l'accompagnement des réserves naturelles régionales et du soutien aux parcs naturels régionaux au titre de la biodiversité et le déploiement sur de nouveaux territoires des contrats régionaux des bassins versants au titre de l'eau et des actions en faveur de la performance énergétique au titre de l'énergie.

Concernant l'axe III *Accessibilité et transports*, on peut citer les projets d'augmentation de la capacité de la gare de Nantes, l'amélioration de l'axe Nantes-Bordeaux.

Pour l'axe IV *Développement territorial et cohésion sociale*, on relève les actions en faveur de l'attractivité des pôles intermédiaires et de valorisation du patrimoine culturel en Val de Loire.

Ce bilan est à compléter avec celui des conventions complémentaires.

2 UNE VIGILANCE NECESSAIRE POUR LA CLOTURE DU CONTRAT.

2.1 UN AVANCEMENT DIFFERENT SELON LES AXES EN TERMES D'ENGAGEMENTS

L'axe 1 Economie de la connaissance, compétitivité, innovation, emploi est celui qui mobilise la masse financière la plus importante : 614,536M€. Mais l'Etat avec un taux de 64,5% n'a engagé que 161,780M€ des 250,817M€ qu'il avait consacré à cet axe, tandis que la Région avec un taux de 83,3% a engagé à peu près le même montant de crédits (161,818M€) mais pour une participation inférieure à hauteur de 194,326M€. Si cet axe connaît globalement un bon avancement, néanmoins les projets relatifs à l'enseignement supérieur sont en grande partie responsables des retards constatés sur cet axe. Certains investissements tels la Bibliothèque Universitaire Lettres de Nantes ne pourront pas être réalisés, d'autres projets ne pourront être livrés qu'en 2015. Ces retards sont regrettables d'autant que la Région avait en ce domaine des besoins importants.

L'axe 3 Accessibilité et transports mobilise quant à lui 402,550M€ pour lesquels l'Etat a engagé 85,5% (85,5 M€ sur les 100M€ prévus) et la Région 86,1% (100,227M€ sur 116,495M€). Cet axe connaît par conséquent une bonne progression. *En revanche le CESER s'interroge sur le report annoncé de l'axe Nantes-Savenay-Redon par l'Etat et donc du retrait de 11,840M€ qui lui étaient consacrés.*

L'axe 4 Développement territorial et cohésion sociale mobilise 235,504M€, l'Etat a engagé 70,4% (56,548M€ sur 80,227M€) et la Région 83,8% (114,701M€ sur 136,817M€). Des transferts en cours de contrat en ce qui concerne la valorisation du patrimoine culturel en Val de Loire ont permis d'éviter des retards sur cet axe, de nouveaux transferts sur l'abbaye de Fontevraud sont encore envisageables avec un nouvel avenant.

L'axe 2 Environnement et développement durable est l'axe le moins doté avec 122,582M€, pour autant l'Etat a engagé jusqu'à 90,1% des crédits (53,689M€ sur 59,610M€) et la Région 89,5% (56,330M€ sur 62,972M€). Cet axe est donc très bien avancé et le taux d'engagement est même supérieur au taux théorique de 85,7% (6/7^e).

2.2 DES AJUSTEMENTS ENCORE POSSIBLES

L'engagement des crédits doit se faire avant le 31 décembre 2013 aussi l'année pourrait être consacrée à des ajustements voire à la conclusion d'un 4ème avenant et le CESER considère que tout doit être fait pour satisfaire des besoins utiles pour la région.

L'éventualité d'une année de prolongement est une hypothèse qui devrait être confirmée cet été permettant ainsi de procéder aux engagements de crédits jusqu'au 31 décembre 2014.

2.3 DES MANDATEMENTS QUI RESTERONT A REALISER AU-DELA DE LA DUREE CONTRACTUELLE

Les deux tableaux ci-dessous démontrent en dépit des résultats satisfaisants qui sont constatés et salués par le CESER que les restes à payer sont élevés : 221M€ pour l'Etat et 187M€ pour la Région, ce qui représente un peu plus de trois années pour l'Etat (à raison de 70M€ par an) et d'un peu plus de 2,5 années et-demi pour la Région. De telle sorte que le véritable atterrissage du contrat en termes de paiement devrait se situer en 2016 et même au-delà pour certains reliquats.

En volume financier

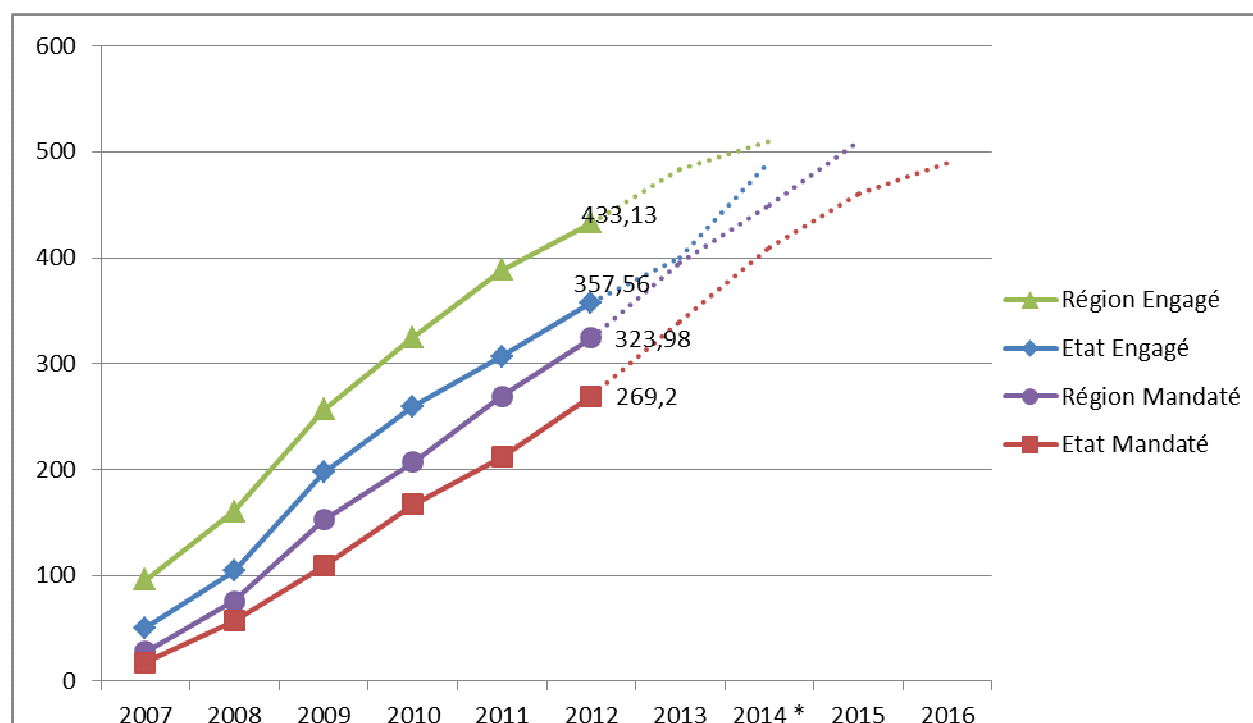
Le cycle de réalisation du CPER 2007-2014									
	Montant	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Etat	490,7 Engagé	50,016	104,291	196,924	259,703	306,753	357,557	400	490,704
	Mandaté	17,266	56,574	108,91	166,815	211,531	269,2	340	
Région	510,6 Engagé	95,538	160,339	256,096	324,813	387,954	433,127	484	510,611
	Mandaté	27,809	75,831	152,128	206,957	268,83	323,98	395	

* avec hypothèse d'engagement de la totalité jusqu'au 31 décembre 2014

En taux

Le cycle de réalisation du CPER 2007-2014									
	Montant	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Etat	490,7 Engagé	10.2%	21.3%	40.1%	53%	62,5%	72,9%	81,8%	100%
	Mandaté	3.5%	11,53%	22,19%	34%	43,10%	54,86%	69.28%	
Région	510,6 Engagé	18,4%	31,4%	50,2%	63,6%	76%	84,8%	94.8%	100%
	Mandaté	5,44%	14,85%	29,89%	40,53%	52,64%	63,45%	77.40%	

*avec hypothèse d'engagement de la totalité jusqu'au 31 décembre 2014



Cela démontre qu'un contrat dans la réalité s'étale sur une dizaine d'années même s'il est conduit de manière efficace. Les investissements lorsqu'ils portent sur des infrastructures, des constructions nécessitent du temps pour les réaliser compte-tenu des délais d'études, de programmation, de consultations et de travaux, les mandatements n'intervenant pour l'essentiel que dans les phases travaux.

Cela nécessite donc une réflexion sur la notion même de contrat « de projet » qui, pour l'avenir, ne doit pas être systématiquement défini comme un programme d'équipements ou d'infrastructures relevant d'investissements lourds.

3 LA PREPARATION DU FUTUR CONTRAT AVEC L'ETAT

3.1 DES ORIENTATIONS NATIONALES ATTENDUES

Le prochain Contrat semble s'orienter vers une logique de réponse aux enjeux nationaux de compétitivité et d'emploi.

Ce fléchage de la contractualisation avec l'Etat voire directement aussi avec les métropoles et agglomérations sur la compétitivité et l'emploi pourrait conduire à l'éviction de projets jusqu'ici finançables et à l'éloignement de certains porteurs de projets de ce type de méthodologie et de montage de projets stratégiques.

Cette conditionnalité pourrait aboutir pour les projets régionaux à orienter les porteurs de projets vers d'autres sources de financement comme les contrats de territoires pour les projets relevant de l'axe 4 Développement territorial et cohésion sociale ou les politiques sectorielles.

Ajoutée à la concentration thématique des Fonds européens, la recherche de financement peut s'avérer plus problématique dans la période 2014-2020.

3.2 ARTICULER LES PROGRAMMATIONS DES FONDS EUROPEENS ET LA CONTRACTUALISATION AVEC L'ETAT

Conçu selon les mêmes priorités et en complémentarité avec le FEDER, le CPER permettrait un co-financement gage de leviers forts pour des projets d'envergure. Pour la période 2014-2020, faire du futur Contrat un levier complémentaire aux objectifs de concentration thématique : l'enseignement supérieur, le transport,... pour financer des projets qui ne pourraient plus être éligibles aux Fonds Européens. Il s'agit donc d'articuler les financements et d'assurer la subsidiarité entre les niveaux.

La période 2014-2020 est aussi marquée par la mise en œuvre des nouvelles compétences conférées aux Région de délégation de gestion des Fonds Européens qui s'accompagneront aussi de transferts de personnels de l'Etat. Le transfert de la délégation de gestion de l'Etat vers les Régions entraîne des modifications dans l'affectation des crédits particulièrement pour le FSE.

Le FEDER sera délégué entièrement aux Régions avec une unité de gestion dont il est souhaité qu'elle apporte visibilité et simplicité de gestion pour les porteurs de projets. Le FSE fait l'objet d'une double délégation de gestion avec 35% des crédits délégués directement aux Régions pour la formation professionnelle, l'apprentissage et l'orientation. L'Etat conservant 65% réparti à moitié pour l'emploi et l'inclusion avec délégation de gestion possible aux Conseils Généraux.

Les programmes européens font l'objet d'aménagements pour la clôture 2013.

L'affectation 4 M€ au Budget supplémentaire permet de clôturer l'enveloppe régionale consacrée à l'axe 1 « Innovation et Economie de la Connaissance » des programmations FEDER. Cette mesure concerne notamment des investissements structurants inscrits également au CPER : investissements immobiliers destinés à la recherche et l'industrie (Technocampus EMC2, Technocampus Océan, institut du végétal,...).

Dans le cadre de la gestion de l'enveloppe régionale déléguée du FSE, un avenant permet de prendre en compte l'état d'avancement de la consommation des crédits avec un transfert de 2M€ des « Actions de formations pour les demandeurs d'emploi jeunes et adultes » (sous mesure 221) vers des mesures gérées par l'Etat de l'axe 4 « capital humain et innovation » et les programmes des PLIE.

L'ensemble de ces ajustements montre la synergie entre le CPER, les Fonds européens et la nécessaire articulation des programmes tant pour la programmation que pour le suivi des consommations de crédits.

4 OBSERVATIONS GLOBALES DU CESER

Le CESER note le bon état d'avancement du CPER avec des résultats 2012 satisfaisants tant en programmation qu'en engagement de crédits, révélateurs de la réactivité des partenaires et d'une bonne collaboration entre la Région et l'Etat ;

Cependant le CESER attire l'attention sur la nécessaire vigilance sur les mandatements à réaliser pour la clôture du CPER ;

Attaché à la concertation sur la préparation des travaux liés à la programmation pluriannuelle (futur contrat avec l'Etat et Fonds Européens), le CESER souhaite contribuer de manière effective à la réflexion sur les projets stratégiques 2014-2020 et considère que les délais d'élaboration sont serrés d'ici fin 2013 ;

Le CESER souhaite que l'enveloppe totale du futur contrat avec l'Etat se rapproche de celles des régions comparables aux Pays de la Loire particulièrement dans le contexte de baisse des enveloppes des Fonds Européens.

5 CONCLUSION

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

Bilan 2012 du CPER 2007-2013- Annexe 1**Comparaison avec les Régions (hors Corse et Outre-Mer) des enveloppes en volume.**

Comparaison avec les Régions	ETAT	REGION	total	rang
ILE-DE-FRANCE	2 067 324	3 451 743	5 519 067	1
NORD-PAS-DE-CALAIS	747 627	1 797 911	2 545 538	2
RHONE-ALPES	920 067	1 475 810	2 395 877	3
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	840 462	828 022	1 668 484	4
AQUITAINE	647 672	672 910	1 320 582	5
LANGUEDOC-ROUSSILLON	495 872	814 320	1 310 192	6
MIDI-PYRENEES	522 929	598 000	1 120 929	7
BRETAGNE	594 313	494 197	1 088 510	8
LORRAINE	527 850	534 732	1 062 582	9
PAYS DE LA LOIRE	490 704	510 611	1 001 315	10
HAUTE-NORMANDIE	431 456	425 670	857 126	11
CENTRE	359 844	385 472	745 316	12
POITOU-CHARENTES	376 563	282 295	658 858	13
PICARDIE	322 280	326 304	648 584	14
BOURGOGNE	277 088	350 843	627 931	15
ALSACE	341 481	257 360	598 841	16
BASSE-NORMANDIE	269 262	269 262	538 524	17
AUVERGNE	282 727	188 485	471 212	18
CHAMPAGNE-ARDENNE	231 609	231 609	463 218	19
REUNION	257 563	162 114	419 677	20
LIMOUSIN	234 292	154 546	388 838	21
FRANCHE-COMTE	217 524	166 102	383 626	22

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE

Comparaison avec les Régions (hors Corse et Outre-Mer) des enveloppes en € par habitant.

	ETAT	REGION	total	population	Total CPER
	(k€)	(k€)			€ / hab
NORD-PAS-DE-CALAIS	747 627	1 797 911	2 545 538	4 033 197	631,15
LIMOUSIN	234 292	154 546	388 838	741 785	524,19
LANGUEDOC-ROUSSILLON	495 872	814 320	1 310 192	2 610 890	501,82
ILE-DE-FRANCE	2 067 324	3 451 743	5 519 067	11 728 240	470,58
HAUTE-NORMANDIE	431 456	425 670	857 126	1 832 942	467,62
LORRAINE	527 850	534 732	1 062 582	2 350 112	452,14
AQUITAINE	647 672	672 910	1 320 582	3 206 137	411,89
MIDI-PYRENEES	522 929	598 000	1 120 929	2 862 707	391,56
RHONE-ALPES	920 067	1 475 810	2 395 877	6 174 040	388,06
BOURGOGNE	277 088	350 843	627 931	1 642 440	382,32
POITOU-CHARENTES	376 563	282 295	658 858	1 760 575	374,23
BASSE-NORMANDIE	269 262	269 262	538 524	1 470 880	366,12
AUVERGNE	282 727	188 485	471 212	1 343 964	350,61
CHAMPAGNE-ARDENNE	231 609	231 609	463 218	1 337 953	346,21
BRETAGNE	594 313	494 197	1 088 510	3 175 064	342,83
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	840 462	828 022	1 668 484	4 889 053	341,27
PICARDIE	322 280	326 304	648 584	1 911 157	339,37
FRANCHE-COMTE	217 524	166 102	383 626	1 168 208	328,39
ALSACE	341 481	257 360	598 841	1 843 053	324,92
CENTRE	359 844	385 472	745 316	2 538 590	293,59
PAYS DE LA LOIRE	490 704	510 611	1 001 315	3 539 048	282,93