

**PROJET D'AVIS SUR LE BILAN AU 31 DECEMBRE 2011  
DES GRANDES CONTRACTUALISATIONS AVEC L'ETAT ET L'EUROPE**

**Rapporteur : Joël MIRLOUP**

Le bilan soumis à l'avis des assemblées porte sur trois grandes démarches contractuelles : le Contrat de projet Etat-Région ; les programmes de mise en oeuvre des fonds européens, ainsi que le Plan Loire III. L'amélioration qualitative du document, soulignée l'année dernière, se confirme : graphes et petits tableaux récapitulatifs, exposés d'exemples concrets clarifient un ensemble qui demeure nécessairement complexe. Une interrogation : pourquoi pas un bilan véritablement co-produit par la Région et l'Etat, ce qui a pu se faire antérieurement ?

### **Le CPER**

Nous sommes aux 5/7<sup>ème</sup> de la période contractuelle 2007-2013, soit 71 %, taux de référence à retenir par la suite. Fin 2011, plus de 80 % ont été programmés côté Région, 68 % côté Etat, soit 74 % pour l'ensemble, situant la Région au 2<sup>ème</sup> rang national. Les engagements de crédit la placent au 1<sup>er</sup> rang, le taux de paiement au 11<sup>ème</sup> rang. Bilan positif par conséquent, que le CESER apprécie à sa juste mesure, et qu'il convient de confronter au dernier rang national dans lequel l'Etat maintient sa contribution par habitant pour la région Centre. La reproduction d'une telle contradiction dans un futur éventuel CPER deviendrait véritablement incompréhensible.

Sur 2007-2011, la déclinaison par Grands Projets permet de distinguer trois cas de figure :

1. **Les Projets dépassant très sensiblement le taux théorique** : "Pôle de développement et d'excellence de la recherche" (89 %) ; "Pôle d'efficacité énergétique" (77 %) ; "Déplacements de voyageurs et développement du fret ferroviaire" (85 %). Côté Région, le premier projet en direction des pôles de compétitivité et des transferts de technologie a été programmé à 100 % dès cette fin 2011 ; le deuxième, en direction des énergies nouvelles, des usages responsables l'a été à 90 % ; et le troisième, associant déplacements de voyageurs et fret ferroviaire, a été satisfait à 88 %, avec principalement la poursuite de la modernisation de Nantes-Lyon, et les remises à niveau des lignes Dourdan-La Membrolle, Chartres-Orléans, et malgré le retard pris s'agissant des autres lignes destinées au fret de proximité.

2. **Les Projets conformes ou approchant le taux théorique** : "Pôle de recherche et d'enseignement supérieur" (71 %) ; et l'ensemble des projets liés au "Volet territorial" (65 %). Au premier, d'ores et déjà programmé à 97 % côté Région, sensiblement moins côté Etat, correspondent principalement, pour le site tourangeau, les extensions-réhabilitations en médecine, la restructuration de la BU des Tanneurs, le transfert de la Présidence et des services centraux, le soutien au pôle Ville-Territoire-Civilisation ; pour le site orléanais, l'aménagement du site Dupanloup en centre-ville, la réhabilitation de différents amphithéâtres et laboratoires, les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> phases de reconstruction de l'IUT, le soutien au pôle Sciences du sol, du sous-sol et de l'eau. Nombres d'opérations plus modestes ont été programmées en totalité sur ces deux sites et sur ceux de Blois, Bourges, Chartres et Châteauroux.

Le Volet Territorial a donc un taux de programmation "Région + Etat" un peu inférieur au taux de référence avec deux types d'actions : transversales, ou spécifiques à tel ou tel territoire de projet.

Les actions transversales renvoient à 4 fonds. L'un – le Fonds Espaces naturels, en direction notamment du Conservatoire du Patrimoine naturel – est à un niveau de programmation conforme au taux de référence, mais les trois autres sont nettement en retrait, à savoir le FRAC Territoires, et les Fonds TIC et Santé-Solidarité. Sur des thèmes aussi majeurs, la situation interpelle.

Les actions territorialisées offrent de meilleurs taux de programmation, d'où le bilan assez satisfaisant de l'ensemble du volet territorial : services à la population (notamment Maisons de santé, actions personnes âgées), préservation du patrimoine naturel (dont l'eau), projets structurants et attractivité des villes moyennes (Arboria Montargis, Ecoquartier de Bourges).

**3. Les Projets accusant un réel retard** : "Grands sites culturels" ; "Mutations économiques et développement de l'emploi". Pour les sites culturels les bilans sont très contrastés d'un dossier à l'autre, depuis l'absence totale de programmation jusqu'à d'autres qui sont entièrement programmés. Pour les mutations économiques et l'emploi, le CESER ne peut que regretter un taux de programmation inférieur au taux de référence eu égard au contexte que l'on sait. D'autant qu'en termes de Fonds européens, le même regret va être ci-après formulé.

**Au total**, le bilan aux 5/7<sup>ème</sup> de la période contractuelle et le bilan 2011 qui a permis de gommer l'année blanche initiale sont plutôt satisfaisants, notamment au regard des bilans des CPER précédents à la même échéance. Le rapport évoque l'éventuel futur CPER. Comme le Conseil régional, le CESER est conscient que, dès maintenant, tout doit être fait pour que la contribution de l'Etat par habitant soit radicalement reconsidérée et cesse d'être inversement proportionnelle aux efforts menés en région en matière de taux de programmation, d'engagement et de mandatement.

Pour autant, l'augmentation de cette contribution impliquera des efforts supplémentaires en matière de réactivité des acteurs locaux. Or, cette question récurrente ne sera pas pleinement résolue par une révision effectivement indispensable – mise en avant par le rapport – de la répartition des compétences entre Etat et Collectivités territoriales. Le problème vaut aussi pour les Fonds européens.

### **Les Fonds structurels européens : FEDER, FSE, FEADER**

Ces fonds sont loin d'en être un simple complément financier : 538 millions d'Euros, soit plus des 2/3 de l'enveloppe CPER. Sur 2007-2011, le niveau de programmation est globalement conforme au taux de référence ; seul celui du FEADER lui est un peu inférieur. Globalement et en première analyse, le CESER ne peut qu'apprécier.

Le **FEADER** dont la programmation relève uniquement de l'Etat, à la différence des deux autres fonds, comporte un socle national, mais aussi un volet régional. Bien que laissant peu d'initiative à la Région, ce volet mérite attention. Si le taux de programmation pour la région Centre, aux 5/7<sup>ème</sup> de la période contractuelle, la place en milieu de classement, les taux d'engagement et de paiement sont faibles malgré des révisions à la baisse en 2010 à mi-parcours. Cela vaut pour trois des quatre axes : "Compétitivité des secteurs agricoles et sylvicole", "Amélioration de l'environnement", mais aussi "LEADER" surtout pour les engagements et les paiements. En revanche, l'axe "Qualité de vie en milieu rural" a très bien évolué, notamment en direction des services à la population dont l'enveloppe est d'ores et déjà programmée en totalité.

Au regard de ce bilan moyennement satisfaisant, le CESER souhaiterait à l'avenir une clarification dans l'articulation entre volet national et volet régional laissant plus d'initiative aux acteurs régionaux. L'opportunité se présente d'en discuter à l'occasion de la préparation déjà amorcée, à Bruxelles, de la prochaine période de contractualisation

Comme le mentionne le rapport, la mise en œuvre du **FEDER** et du **FSE**, bien qu'impliquant beaucoup plus la Région, gagnerait à lui conférer également une place améliorée au sein de leur gestion. Si le FEDER est régi par un PO régional, il n'en est pas de même du FSE qui relève d'une gestion nationale avec déclinaison régionale. Les deux fonds ont un mode de financement analogue, avec délégation de gestion à la Région, pour certaines mesures seulement, via des subventions dites "globales".

En termes de bilan, et s'agissant de ces mesures, les deux fonds ont aussi en commun des taux de programmation conformes au taux de référence sur 2007-2011, ce qui a nécessité des efforts, et ce qu'a facilité l'évolution de la maquette financière à mi-parcours. Mais cette évolution, bien venue par conséquent, fut-elle suffisante ? La question mérite d'être posée au vu des niveaux de paiement et des difficultés de justification des dépenses rencontrées.

Pour le **FEDER**, la programmation et les taux de justification de dépenses des axes 1 (Soutien à la recherche et à l'innovation) et 3 (Compétitivité du territoire) ont atteint un niveau honorable à l'issue de ces cinq dernières années, sauf pour la mesure "Sud régional", difficulté récurrente appelant des réponses vraisemblablement à renouveler. Pour l'axe 2 "Accessibilité territoriale", le bilan un peu décevant en termes de programmation, est nettement insuffisant pour le taux de justification des dépenses. Du coup, si l'on a pu éviter le dégageant d'office pour 2011 (mais grâce à l'assouplissement de la règle), cela risque d'être plus difficile pour 2012, d'autant que l'examen des programmations pour la seule année 2011 fait apparaître des décalages. Ainsi, pour le développement du fret de proximité, seule l'étude préalable est aujourd'hui programmée, et le soutien au très haut débit ne s'était pas encore traduit fin 2011 par un dépôt de projets concrets. Seul le soutien à l'innovation en matière d'efficacité énergétique, notamment dans le domaine du logement social, offre un degré d'avancement tout à fait satisfaisant, si bien que, au total, le rapport envisage à juste titre un nouvel ajustement de la maquette du FEDER en écartant les opérations jugées trop à risque. Le comité de suivi de fin juin devrait être débattu.

Pour le **volet régional du FSE**, même conformité au niveau théorique de programmation au bout de cinq ans, même insuffisance du niveau de paiement, même évitement de justesse du dégageant d'office. Ce niveau de paiement pose problème pour l'axe 1 dédié à l'adaptation des travailleurs et des entreprises. Dans ce domaine la mobilisation du FSE reste difficile. Il en est de même pour les axes 3 (Cohésion sociale) et 4 (Investir dans le capital humain, l'innovation, les mises en réseau). Seul l'axe 2 (Accès à l'emploi des demandeurs d'emploi) offre un bilan satisfaisant tant en programmation qu'en niveau de paiement. Cela dit, les modalités de fonctionnement du FSE demeurent assez décourageantes pour les acteurs locaux, notamment en aval des opérations. Nous y reviendrons en conclusion.

Au total, malgré un bilan global amélioré, on voit bien que le dispositif des fonds structurels européens continue à poser problème dans notre région, comme dans les autres, tant du fait de ses contraintes et de sa complexité – aucun fonds ne fonctionnant de la même manière – que de la réactivité contrastée des acteurs locaux impliqués. Le rapport a raison de prévoir dès maintenant une réflexion et des initiatives dans les limites de ses compétences, sur les principes et les méthodes qui devront présider à l'élaboration des futurs programmes.

### **Le Plan Loire**

Ce troisième plan recouvre, sur 2007-2013, un Contrat de Projet Interrégional Etat Régions (261 M€, dont la moitié pour l'Etat et 39 M€ pour la seule région Centre), et un programme opérationnel relevant du FEDER (33, 8 M€). Deux faits nouveaux en 2007 : un Plan élargi à l'ensemble du Bassin avec mise en place d'une "Conférence des acteurs" à cette échelle; un volet Recherche avec mise en place d'un Conseil scientifique. La relative sévérité du rapport sur ces cinq dernières années amène à s'interroger sur ces évolutions.

Ce bilan est d'abord plus une énumération des politiques prévues et des actions engagées ou bouclées qu'un constat clair sur les niveaux de programmation financièrement chiffrés. Le rapport ne fait, semble-t-il, que traduire une réalité un peu floue. Il permet néanmoins de constater que le Conseil régional du Centre a tenu honorablement sa place, voire plus, notamment en termes de programmation pour la plate-forme "Protection des ouvrages domaniaux et sécurité civile", ou la plate-forme "Valorisation du patrimoine et Développement durable" dans laquelle l'opération "Loire à vélo" occupe une place essentielle. Il est plus difficile en revanche de juger de l'avancement des autres plates-formes : "Prévention des inondations", "Eau, Espace, Espèces", "Recherche".

Une chose est sûre : le taux d'exécution n'est, fin 2011, que de 45 % pour le CPIER, un peu meilleur pour le soutien FEDER. Les questions posées par le rapport sont pertinentes : échelle adoptée ; inadéquation des recherches menées et financées au regard des attentes sur le terrain ; imprécision des projets ; mode de gouvernance. Ajoutons-y la sérieuse difficulté à faire émerger des porteurs de projets et une méconnaissance de ce Plan Loire par le grand public qui n'y associe pas des opérations comme la Loire à Vélo ou la protection contre les inondations.

### **Conclusion-réflexion**

Mis à part le cas un peu particulier du Plan Loire, l'ensemble des démarches contractuelles ci-avant analysées fait apparaître une amélioration réelle dans l'avancement des programmations, moins nette pour les engagements et les mandatements. Le CESER juge donc positivement le bilan présenté. Il note cependant, qu'au-delà de la vérification de l'effectivité comptable des opérations, on a parfois le sentiment que sur le terrain, la vérification des résultats concrets de ces opérations mérite amélioration. Exemple : les fonds dépensés pour la qualité des eaux (nappes ou cours d'eau) se sont-ils traduits par une baisse des taux de nitrate ou de pesticides ?

L'année 2012 ne sera pas facile, en particulier pour les Fonds Structurels face au risque de dégageement d'office. Cette dernière phase de l'actuelle période contractuelle sera essentielle à plusieurs égards : pour parfaire l'exécution de ces contrats et Programmes opérationnels européens ; pour mettre en évidence la contradiction entre cette exécution, au moins pour le CPER, et la dotation par habitant qui maintient la région Centre au dernier rang national ; pour anticiper sur les choix à venir en tenant compte, dans un contexte socio-économique que l'on sait, du SRADDT, du SRCAE ou d'autres schémas, d'une part, de la capacité des acteurs à mener à bien les projets retenus d'autre part.

A cet égard, tous types de contrats réunis, les problèmes rencontrés surtout par les petits porteurs de projet sont considérables, le FSE étant le cas de figure le plus emblématique malgré la forfaitisation des charges dans la justification des dépenses : complexité d'élaboration des dossiers (l'Etat, parfois la Région en rajoutant), variabilité des règles et délais excessifs de paiement (au moins pour les Fonds structurels), manque d'accompagnement des porteurs de projets quel que soit le type de contrat. D'où les retards de programmation, et plus grave dans le cas du FSE, des renoncements à solliciter l'aide, l'investissement en temps annihilant le bénéfice à attendre du fonds. Pourquoi pas une cellule mixte "Région/Etat" dédiée véritablement, au-delà de l'instruction administrative et financière des dossiers, à l'accompagnement sur le terrain des porteurs potentiels de projets ?

Cela dit, bien des incertitudes pèsent sur l'après 2013, en particulier sur la reconduction du CPER, voire l'allongement de l'actuelle période contractuelle, sur la reconduction du Plan Loire (CPIER comme PO FEDER), d'où le projet d'Assises de la Loire pour remettre les choses à plat... Incertitudes également, dans l'hypothèse d'une reconduction de l'actuel dispositif contractuel, sur les dotations qui risquent de diminuer, sauf semble-t-il pour le FSE, justement là où se concentrent les difficultés ou mobilisation.