

ÉPREUVE N° 2



CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2013

Rédaction d'une note visant à faire l'analyse
du dossier remis au candidat et à en proposer une synthèse
éventuellement assortie de propositions.
Ce dossier porte sur un sujet technique et fait appel à l'expérience
professionnelle du candidat

EPREUVE N° 2

Durée : 4 h
Coefficient : 5

SUJET :

Dans un premier temps, vous établirez une note de synthèse à partir du dossier joint.

Dans un second temps, vous établirez, à l'attention des élus, en qualité d'ingénieur en chef, un ensemble de recommandations pour préparer votre communauté d'agglomération à la nouvelle génération de programmes opérationnels 2014/2020 des fonds structurels européens. Vos recommandations doivent permettre à votre collectivité de porter auprès de la Région des propositions visant à influencer le contenu des programmes opérationnels.

Barème de notation :

Synthèse : 10 points
Propositions : 10 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Fonds européens : les régions relancent le débat sur la décentralisation de leur gestion. La Gazette des Communes – 7 octobre 2011	Page 3
Document n° 2	Position des services de la Commission européenne sur le développement d'un accord de partenariat et de programmes en France pour la période 2014-2020 – Extraits - Services de la Commission Européenne – ARES – 09 novembre 2012	Page 5



Document n° 3	Fonds structurels européens : les enjeux de la politique de cohésion 2014-2020 La Gazette des Communes – 25 mars 2011	Page 18
Document n° 4	Fonds structurels : l'heure des territoires urbains sonne enfin La Gazette des Communes – 4 juillet 2011	Page 22
Document n° 5	Agir ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités La gazette des Communes – 11 février 2013 – Extraits	Page 24
Document n° 6	La mise en œuvre des fonds structurels pour 2014-2020 Le Journal des maires – 1 ^{er} février 2013	Page 31
Document n° 7	Des aides sous-utilisées ? Le Journal des Maires – 1 ^{er} mars 2013	Page 32
Document n° 8	Fonds européens : dix régions françaises réclament un coup de pouce La Gazette des communes – 14 janvier 2013	Page 34
Document n° 9	Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales – SENAT – 9 octobre 2012 (extraits)	Page 36

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Retour à l'article

Imprimer

la Gazette.fr

Adresse de l'article <http://www.lagazettedescommunes.com/78074/fonds-europeens-les-regions-relancent-le-debat-sur-la-decentralisation-de-leur-gestion/>

POLITIQUE RÉGIONALE

Fonds européens : les régions relancent le débat sur la décentralisation de leur gestion

A. PAPD | Europe | Publié le 07/10/2013

L'Association des régions de France (ARF) a plaidé vendredi 7 octobre pour une régionalisation des fonds versés par Bruxelles, alors que l'UE a dévoilé jeudi 6 ses orientations budgétaires destinées aux régions européennes.

"J'insiste pour que les régions gèrent directement de véritables programmes régionaux plurifonds (FEDER, FSE et FEADER)" afin de financer "des politiques strictement dictées par l'intérêt des territoires sans que les crédits européens se substituent à ceux de l'Etat", a déclaré Jean-Paul Denanot, président PS du Limousin, dans un communiqué de l'ARF diffusé à l'issue d'un séminaire à Bordeaux sur la politique européenne de cohésion.

"Il faut en finir avec cette anomalie discriminatoire qui veut que les régions françaises ne soient pas capables d'être des autorités de gestion des fonds structurels à l'égal de leurs homologues européennes", a renchéri Jean-Yves Le Drian, président socialiste de Bretagne. "Nous ne voulons pas être les marginaux des régions européennes oubliées", a-t-il ajouté.

En France, les fonds structurels européens à destination des régions sont gérés conjointement par le préfet de région et les conseils régionaux.

Les régions en phase avec Bruxelles – Les fonds mis en place par l'UE à destination des régions "sont des outils financiers et politiques indispensables, singulièrement dans une période de crise budgétaire", a par ailleurs déclaré Alain Rousset, président PS de l'ARF et de la région Aquitaine, lors d'une conférence de presse tenue après le séminaire au côté du commissaire européen pour la politique régionale, Johannes Hahn.

DOCUMENT n° 1

3

Ils "fixent les orientations d'innovation, de compétitivité, de réduction de la facture et de la fracture énergétique (...). Les régions sont totalement en phase avec Bruxelles dans le sens politique qu'elles organisent", a-t-il dit.

Dévoilées jeudi, les propositions de budget de l'UE pour la période 2014-2020 prévoient d'allouer 376 milliards d'euros à 271 régions en Europe.

Dans son communiqué, l'ARF a par ailleurs dénoncé "la volonté de certains gouvernements, notamment français, de conditionner la politique de cohésion au respect des règles du pacte de stabilité ^[1]".

POUR ALLER PLUS LOIN

Fonds structurels : Bruxelles introduit des bonus/malus et critères de performances

4

DOCUMENT n° 2

**Position des services de la Commission sur le développement d'un
Accord de Partenariat et de programmes en France pour la
période 2014-2020**

INTRODUCTION

La sortie de crise et la remise de l'économie européenne sur le chemin d'une croissance durable constituent un défi ambitieux que l'Union européenne (UE) doit relever. La stratégie européenne de sortie de crise passe par l'assainissement des finances publiques, des réformes structurelles promotrices de croissance et des investissements ciblés pour la croissance et l'emploi. Les fonds relevant du CSC¹ peuvent apporter leur contribution à une croissance durable, à l'emploi et à la compétitivité, et accroître la convergence entre les États membres et les régions moins développés d'une part et le reste de l'Union d'autre part.

En vue de s'assurer que les fonds du CSC aient un impact économique et social durable, la Commission a proposé de suivre une nouvelle approche dans l'utilisation des fonds (voir sa proposition pour le **Cadre financier pluriannuel 2014-2020**²). Une harmonisation accrue avec les priorités politiques de la stratégie Europe 2020, une conditionnalité macroéconomique ex-ante, une concentration thématique et une incitation à la performance devraient permettre une meilleure rationalisation et efficacité des dépenses. Cette approche souligne la nécessaire hiérarchisation des priorités et l'obtention de résultats. Les Fonds du CSC fourniront ainsi une source d'investissements publics et serviront de catalyseur pour la croissance et l'emploi, en misant sur l'investissement en capital physique et humain, tout en constituant un soutien à la mise en œuvre des **recommandations spécifiques du Conseil** émises dans le cadre du semestre européen. Cette approche est conforme à la demande du Conseil européen du 29 Juin 2012 concernant l'utilisation du budget de l'Union³.

Les fonds du CSC devraient viser à promouvoir conjointement la compétitivité, la convergence et la coopération territoriale, en fixant des priorités d'investissement spécifiques et adaptées à chaque pays. Il est nécessaire de recentrer les dépenses sur la recherche et l'innovation, le soutien aux PME, une éducation et une formation de qualité, un marché du travail inclusif, qui promeut des emplois de qualité ainsi que la cohésion sociale. Cette approche devrait également permettre de démultiplier les gains de productivité, de prendre en compte les objectifs en matière de changement climatique et d'opérer la transition indispensable vers une économie respectueuse des ressources et à faibles émissions de CO₂. Pour ce faire, la planification et la mise en œuvre des fonds du CSC devront passer outre certaines rigidités administratives lors de la prochaine période de programmation et développer une **approche forte, intégrée** afin de favoriser les synergies et obtenir un impact optimal, dans les États membres et au niveau transfrontalier. Les fonds du CSC doivent concourir à la réalisation des objectifs d'Europe 2020, chacun d'entre eux apportant sa contribution à une croissance intelligente, durable et inclusive. De plus, les fonds du CSC ont un rôle clé à jouer pour soutenir les instruments financiers susceptibles de **mobiliser l'investissement privé** et multiplier ainsi les effets de l'investissement public. En bref, nous avons besoin d'une utilisation bien ciblée et orientée vers les résultats des fonds du CSC en vue de maximiser leur impact sur le terrain.

¹ Les fonds de l'UE couverts par le Cadre Stratégique Commun (CSC) sont le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), le Fonds Social Européen (FSE), le Fonds de Cohésion (FC), le Fonds Européen pour l'Agriculture et le Développement Rural (FEADER) et le Fonds Européen Maritime et de la Pêche (FEAMP)

² COM(2011)500 final, COM(2011)398 final et COM(2012)388 final

³ Conclusions du Conseil Européen du 29 juin 2012 (EUCO 76/12)

L'objectif de ce "position paper" est de présenter le **cadre** du dialogue qui associera les services de la Commission et la France dans la **préparation de l'Accord de partenariat et des programmes**, qui débiteront à l'automne 2012. Ce document expose les défis clés spécifiques à la France et présente les positions préliminaires des services de la Commission sur les principales priorités de financement en France, afin que les dépenses publiques concourent efficacement à la croissance. Il en appelle à l'optimisation de l'utilisation des fonds du CSC, qui sera obtenue en établissant un lien étroit avec des réformes encourageant productivité et compétitivité, la mobilisation des ressources privées et le renforcement des secteurs à fort potentiel de croissance, tout en soulignant la nécessité de préserver la solidarité au sein de l'Union et d'assurer l'utilisation durable des ressources naturelles pour les générations futures. Il est également nécessaire de concentrer les dépenses futures de l'UE sur des domaines prioritaires afin de maximiser les bénéfices obtenus, plutôt que de disperser les financements. Les financements européens devraient également être utilisés pour financer les priorités à l'échelle de l'UE et veiller à ce que la France puisse tirer pleinement profit de son appartenance à l'UE. C'est pourquoi les services de la Commission proposent de regrouper et limiter les financements de l'UE aux défis clés décrits dans ce "position paper". Les dépenses publiques nationales doivent pouvoir être utilisées non seulement pour le cofinancement des dépenses européennes, mais aussi pour le financement des investissements complémentaires et liés aux projets financés par l'UE, en particulier au niveau régional et local.

Le point de départ de la réflexion des services de la Commission consiste en l'évaluation de la situation de la France vis-à-vis de ses objectifs Europe 2020. Cette évaluation contenue dans le Document de travail des services sur le programme national de réforme (PNR) pour 2012 et le programme de stabilité, est soutenue par les recommandations spécifiques adoptées par le Conseil le 10 Juillet 2012 et les défis de développement spécifiques. Le "position paper" tient compte de l'expérience des précédentes périodes de programmation, ainsi que des propositions législatives de la Commission pour la période 2014-2020.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, ce document encourage la France et ses régions à développer et mettre en œuvre des stratégies à moyen terme permettant de relever les défis à venir, notamment la mondialisation, tout en veillant à préserver le modèle social européen. De plus, il fournit un cadre flexible à la France et à ses régions pour utiliser et réorienter les ressources européennes, nationales et locales vers la création de croissance et d'emploi, de façon à ce que viabilité budgétaire et politiques favorables à la croissance aillent de pair. Le "position paper" vise également à exploiter les potentialités offertes par la coopération transfrontalière, y compris dans le cadre de stratégies macro-régionales et de bassin maritime, telle la stratégie Atlantique pour la politique maritime intégrée.

Enfin, il invite la France et ses régions à exploiter au maximum les synergies entre les Fonds du CSC et d'autres sources de financement de l'UE dans une approche stratégique intégrée.

1. DEFIS PRINCIPAUX

La France a été initialement moins touchée que d'autres États membres de l'UE par la crise économique et financière. Cela est dû notamment à la présence d'importants stabilisateurs économiques soutenant le revenu disponible des ménages, au niveau relativement faible d'ouverture de l'économie française, à un secteur financier relativement solide ainsi qu'à des interventions adéquates des autorités publiques.

Cependant, après une période de reprise en 2010 et 2011, l'activité économique française connaît à nouveau un ralentissement important, avec une croissance trimestrielle du produit

intérieur brut nulle depuis le quatrième trimestre 2011. Le ralentissement de la croissance rend plus difficile la nécessaire consolidation des finances publiques, alors que la France s'est engagée à ramener à son déficit à 3% du PIB en 2013. Par ailleurs, le faible niveau d'activité s'est traduit par une forte augmentation du chômage dans la seconde moitié de 2011, chômage dont le taux a d'ailleurs retrouvé en 2012 son niveau record de 2009 (10%). Dans un contexte de révision à la baisse des prévisions de croissance pour 2013 – le gouvernement a annoncé une croissance de l'ordre de 0,8% - la dégradation du marché du travail devrait se poursuivre. Le fonctionnement du marché du travail est préoccupant, en particulier à l'égard des groupes les plus vulnérables, comme les jeunes, avec le risque d'une aggravation des taux de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les disparités régionales et territoriales (en matière économique, d'emploi, de pauvreté et d'accès aux services de base) restent par ailleurs une préoccupation importante en France: les régions ultrapériphériques françaises ont un niveau de développement qui ne peut pas être comparé avec le reste du pays. Mais la performance économique de la métropole elle-même est fortement dépendante d'un très petit nombre de régions: l'Île-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur représentent à elles seules 45% de la production nationale.

Dans ce contexte, l'une des préoccupations majeures est de réagir à la détérioration de la position compétitive de la France, qui représente un défi à moyen et long terme. Elle a entraîné, au cours des dernières années, une érosion importante de la part de marché dans le commerce international, passée de 4,8% en 2000 à 3,7% en 2011.

La hausse relativement rapide des salaires nominaux en France au cours des dix dernières années a eu pour conséquence de réduire la compétitivité des coûts. Toutefois, l'évolution des parts de marché à l'exportation s'explique en grande partie par la compétitivité hors prix. La compétitivité coûts et la compétitivité hors prix sont étroitement liées en raison de la pression à la baisse que les coûts élevés exercent sur les marges et, partant, sur les investissements. De plus, les entreprises françaises ne sont pas suffisamment innovantes et le nombre d'entreprises qui exportent est limité, ce qui contribue à expliquer la détérioration des résultats à l'exportation de la France.

L'amélioration des perspectives d'emploi des populations les moins qualifiées exige un investissement renforcé dans la formation de la population active. En outre, il s'agit de garantir une croissance économique durable par une bonne gestion des ressources naturelles et une efficacité énergétique accrue dans tous les secteurs utilisateurs (secteurs productifs y compris agriculture, transport et bâtiment). Cette utilisation plus efficace des ressources contribuera à la croissance et à l'emploi au travers du développement d'activités innovantes, de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité.

Dans les régions ultrapériphériques, la diversification et la modernisation des activités économiques représentent un enjeu essentiel. Par ailleurs, le développement des infrastructures de base (notamment dans les domaines des transports, TIC – technologies de l'information et de la communication – et environnement) constitue une condition préalable pour promouvoir la croissance et l'emploi.

Il ressort donc que, pour que les objectifs nationaux Europe 2020 soient atteints en temps voulu, des efforts significatifs devront être faits, à la fois pour relever le taux d'emploi, accroître l'intensité de l'effort en R&D (recherche et développement), augmenter le recours aux sources d'énergies renouvelables et renforcer la lutte contre la pauvreté.

Objectifs Europe 2020	Situation en France	Objectif national 2020 dans le PNR
Un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans	69,1% (2011)	75%
3% de dépense en R&D (par rapport au PIB)	2,3% (2010)	3%
Réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% (or 30%,) par rapport à 1990	-11% (2020 projections 2005) - 5% (2010 par rapport à 2005)	-14% (2005-2020)
20% d'énergie de sources renouvelables	13,5% (2010)	23%
20% d'augmentation de l'efficacité énergétique ⁴		34Mtoe
Abaissement du taux de décrochage scolaire à moins de 10 %	12,0% (2011)	9,5%
Un diplôme de l'enseignement supérieur pour au moins 40 % de la population âgée de 30 à 34 ans	43,4% (2011)	50%
Réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale	11,7 millions de personnes (2010)	- 1,6 million de personnes

Les principaux défis auxquels la France doit faire face ont fait l'objet de recommandations spécifiques adoptées par le Conseil le 10 Juillet 2012. Ces recommandations soulignent en particulier la perte de compétitivité de l'économie française et certains dysfonctionnements du marché du travail, relatifs, notamment, au service public de l'emploi, à l'emploi des jeunes et des seniors, ainsi qu'à la participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie.

En conclusion, dans le cadre de la programmation des fonds du CSC, les principales priorités pour redresser la compétitivité de l'économie française concernent la faible intensité de R&D et d'innovation, notamment dans les petites et moyennes entreprises (PME), le marché du travail, une utilisation durable des ressources (y compris énergétiques) et, pour les régions ultrapériphériques, l'amélioration des conditions socio-économiques générales, la dotation d'infrastructures de base ainsi qu'une meilleure intégration sur le marché régional.

Faible intensité en R&D, en particulier dans le secteur privé ; innovation et compétitivité insuffisantes notamment pour ce qui est des ETI (entreprises de taille intermédiaire) et des PME

⁴ Les Etats membres vont définir/revoir leurs objectifs en cohérence avec la nouvelle méthodologie en matière de fixation des objectifs prévue à l'Article 3(3) de la directive sur l'efficacité énergétique. Elle sera disponible seulement en avril 2013.

Lors de la déclinaison nationale des objectifs de la stratégie "Europe 2020", la France s'est fixé l'objectif ambitieux de porter les dépenses de R&D à un niveau équivalent à 3% du PIB. Les données disponibles pour 2010 montrent une intensité d'environ 2,26% du PIB, ce qui représente une stagnation par rapport à 2009 mais indique, malgré le contexte difficile induit par la crise économique et financière, une tendance au redressement après la diminution enregistrée entre 2003 et 2007.

Dans le secteur privé, l'intensité de R&D a atteint un ratio de 1,39% du PIB en 2009. Elle s'est maintenue à 1,38% en 2010, en progrès depuis 2007 (1,31% du PIB) en dépit de la crise économique. Cependant, l'intensité R&D du secteur privé en France reste nettement inférieure à celle observée dans de nombreux pays de l'OCDE (1,9% en Allemagne, 2,7% au Japon). Le poids des secteurs manufacturiers de haute technologie dans l'économie, et en particulier des secteurs à forte intensité de recherche, est aussi relativement limité par rapport aux pays européens plus avancés.

Le tableau de bord de l'Union de l'innovation constate un déficit d'innovation dans les entreprises françaises, notamment dans les PME et TPE (très petites entreprises). On remarque une faiblesse de l'innovation non technologique, dont les dépenses dans le secteur privé, ainsi que le dépôt de marques et modèles communautaires, restent inférieures à la moyenne européenne. Le nombre de brevets déposés dans les domaines d'intérêt "sociétal" (ex: changement climatique, vieillissement) est également nettement inférieur à la moyenne européenne. Les PME et TPE rencontrent des difficultés dans leur accès aux marchés financiers, notamment dans les phases initiales de vie de l'entreprise et lors d'investissements dans l'immatériel (typiquement RTDI), et utilisent moins les services de TIC.

Dans les territoires ruraux, les politiques des pôles de compétitivité et les pôles d'excellence font face au déficit structurel et croissant de compétitivité et au développement difficile d'activités économiques innovantes et créatrices d'emploi.

Quant aux zones côtières, l'insuffisance de la recherche dans le domaine de l'économie maritime et le manque de coopération transfrontalière en la matière pénalise leur développement durable.

En résumé, la distance à la cible de 3% réside surtout dans la faiblesse de l'intensité R&D dans le secteur privé. Ceci est dû principalement à la structure économique de la France, insuffisamment orientée vers les secteurs intensifs en R&D. L'effort insuffisant des PME et surtout des entreprises de taille intermédiaire (ETI) en matière de R&D est une autre cause structurelle du déficit de R&D dans le secteur des entreprises.

Chômage et segmentation du marché du travail ont été renforcés par la crise, qui a particulièrement touché les personnes les plus menacées par la pauvreté

Un des principaux défis de la France a trait à son marché du travail. En outre, certains groupes plus fragiles ont été particulièrement touchés. Le ralentissement économique que connaît actuellement la France compromet ses chances d'atteindre l'objectif d'un taux d'emploi de 75%. Des efforts conséquents devront être entrepris.

Le taux de chômage a franchi la barre des 10% en 2012 et devrait probablement continuer à croître en 2013, selon les projections. Le taux de chômage est encore plus élevé chez les jeunes (15-24) puisqu'il atteint 22,9% en 2011, dépassant ainsi la moyenne européenne (21,4%). D'autres groupes sont particulièrement touchés par la crise, comme les travailleurs peu qualifiés, dont le taux d'emploi est passé de 58,5% en 2003 à 54,9% en 2011. Le taux d'emploi des ressortissants non européens est très bas: 47%, soit 11 points de pourcentage de

M

moins que la moyenne européenne. Le taux d'emploi des seniors, s'il progresse malgré la crise, reste toutefois bien inférieur à la moyenne européenne (- 6p.p.).

Le taux de chômage de longue durée a franchi le seuil des 4% à la fin de l'année 2011. Par ailleurs, la dégradation de la conjoncture économique exacerbe le dualisme du marché du travail. Dans ce contexte, le service public de l'emploi est appelé à jouer un rôle primordial. Si des réformes ont été entreprises pour améliorer son fonctionnement, la fusion du service de placement des demandeurs d'emploi (ANPE)⁵ et de l'agence chargée de gérer les prestations de chômage (UNEDIC)⁶ en un seul organe (Pôle emploi) doit encore tenir ses promesses en matière d'aide et de conseils personnalisés aux demandeurs d'emploi. L'augmentation du nombre d'inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi et de la part des demandeurs d'emploi de longue durée parmi les inscrits pèsent sur le fonctionnement de Pôle emploi. Par ailleurs, le taux de participation à l'apprentissage tout au long de la vie est bas (5,5% contre 8,9% pour l'UE). Ce taux est encore plus bas pour les groupes les moins qualifiés (2,5% pour les niveaux d'éducation pré-primaire et d'enseignement de premier cycle) et il se dégrade nettement avec l'âge. Pourtant, une formation appropriée permettrait aux travailleurs d'augmenter leur niveau de qualification et de maintenir leurs compétences, voire de se reconverter pour faire face aux mutations économiques.

La détérioration du marché du travail touche en priorité les publics les plus vulnérables, ce qui rend difficile la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté. Ces problématiques sont exacerbées dans certains territoires métropolitains comme les zones urbaines sensibles (ZUS). En 2009, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté atteignait 32,4%⁷ dans les ZUS, contre 13,5% en moyenne en France métropolitaine. Le taux de chômage est également nettement plus élevé dans les ZUS que sur le reste du territoire (respectivement 20,9% et 9,4% en 2010). Il conviendra donc que les autorités françaises portent une attention particulière à ces groupes les plus menacés par le risque de pauvreté et à leur situation vis-à-vis de l'emploi.

Transition vers une économie à faible intensité en carbone, utilisation durable des ressources et protection de l'environnement

Depuis 2007 et le "Grenelle de l'environnement", la France a identifié la production d'énergies renouvelables comme étant l'un des deux piliers de sa politique énergétique, le second étant l'augmentation de l'efficacité énergétique (en particulier celle des bâtiments). Même si la France était déjà en 2010 le second producteur et second consommateur d'énergies renouvelables de l'UE⁸, le défi est d'arriver à ce que 23% de la consommation énergétique du pays proviennent d'énergies renouvelables d'ici 2020 (soit 3 points de plus que l'objectif de l'Union et surtout 10 points de plus par rapport à 2010), comme elle s'y est engagée à travers la Directive européenne 2009/28/EC. Selon cette même directive, les énergies renouvelables devront également représenter 10% de l'énergie totale utilisée dans les transports d'ici 2020.

L'amélioration de l'efficacité énergétique représente un autre défi d'envergure. La France s'est en effet fixé l'objectif de réduire son intensité énergétique de 2% par an jusqu'en 2015, puis

⁵ Agence Nationale Pour l'Emploi

⁶ Union Nationale interprofessionnelle pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

⁷ Source: Observatoire National des ZUS

⁸ Chiffres clés de l'énergie – édition 2011 (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)

de 2,5% par an de 2015 à 2030. Le bâtiment représente un gisement d'économies très important – sa part dans la consommation finale d'énergie est de 43% – mais des économies d'énergie sont également possibles dans l'industrie et les transports. Les interventions en matière de transports sont en outre une composante importante pour réussir le passage à une économie à faible émission de carbone. Dans le cas français, l'exemple du fret est significatif puisque le réseau routier et autoroutier représente à lui seul 80% du trafic de marchandises.

L'écologie et les éco-activités sont également des chantiers prioritaires français. Des efforts considérables doivent être faits, au niveau national ainsi qu'au niveau de la coopération territoriale, dans tous les domaines de protection de l'environnement, notamment la préservation de la biodiversité. A titre d'exemple, la France occupe le cinquième rang mondial pour le nombre d'espèces menacées et un bon état écologique des eaux n'est assuré que dans 40% des cas. En France, les sources de pollution principales sont les nitrates, les phosphates et les pesticides. L'eutrophisation est présente dans tous les bassins versants, les zones marines et côtières et génère, dans certains zones, des problèmes majeurs de santé publique (algues vertes, etc.). L'agriculture a contribué à 17,86% du total des émissions de gaz à effet de serre en France en 2010, un niveau élevé comparé à la moyenne de l'UE de 10,63%.

La préservation des ressources halieutiques et marines et leur utilisation durable sont un enjeu permanent pour le développement de "l'économie bleue". Il faut également promouvoir la prévention de la surpêche; en effet, 80% des stocks sont en situation de surpêche en Méditerranée et 47% en Atlantique⁹.



2. PRIORITÉS DE FINANCEMENT

Les fonds relevant du CSC contribueront à relever les principaux défis de développement de la France et à mettre en œuvre la stratégie Europe 2020. Chaque fonds devrait donner la priorité, le cas échéant, aux thèmes abordés dans les recommandations spécifiques du Conseil et dans le programme national de réforme. Bien que les recommandations spécifiques adressées à la France visent également à remédier, à moyen et long terme, à la perte de compétitivité de l'économie française, ces recommandations ne nécessitent pas forcément un financement et ne sont donc pas toujours directement opérationnelles du point de vue des fonds relevant du CSC. Pour le développement rural et la pêche, les priorités de financement contribueront également aux politiques communes de l'agriculture et de la pêche. Un financement ciblé devrait exploiter le potentiel de croissance de "l'économie bleue" de la France, en conformité avec les orientations pour la politique maritime française jusqu'en 2020. À cette fin, l'intervention des fonds du CSC doit être concentrée sur un nombre limité

de priorités. L'expérience montre que la concentration thématique permet une augmentation de l'efficacité des interventions publiques en atteignant une masse critique ayant un impact réel sur la situation socio-économique d'un pays et de ses régions. En outre, en période de discipline budgétaire il est d'une importance capitale d'identifier des priorités. Toutefois, l'ordre dans lequel elles sont présentées dans ce document ne constitue pas un classement.

Les services de la Commission ont identifié quatre domaines prioritaires qui correspondent aux défis spécifiques auxquels la France doit faire face et sur lesquels elle souhaiterait concentrer les financements pour la prochaine période de programmation 2014-2020. Ces priorités reflètent l'importance des besoins de financement et la contribution potentielle à la croissance et à l'emploi.

Une plus grande flexibilité a été intégrée à l'architecture de la nouvelle programmation afin d'être en mesure de répondre aux nouveaux défis et aux événements inattendus et de permettre des reprogrammations pour des motifs justifiés.

2.1 Un environnement économique plus compétitif et favorable à l'innovation

En raison de l'importance d'augmenter l'intensité en R&D pour améliorer la compétitivité de l'économie française, et eu égard à l'effort à fournir pour atteindre l'objectif national Europe 2020, une augmentation de la part relative des fonds du CSC investis sur ces problématiques est envisagée, en comparaison de la période de programmation 2007-2013.

Augmenter l'investissement en R&D et innovation, en premier lieu dans le secteur privé

Accélérer la dynamique d'investissements en R&D et innovation, afin d'atteindre, en 2020, l'objectif de 3% du PIB que la France s'est fixé, reste l'un des objectifs primordiaux pour l'action des fonds du CSC, en complémentarité avec les autres politiques communautaires.

Pour atteindre cet objectif principal, l'action des fonds du CSC doit permettre prioritairement d'accroître les investissements en R&D et innovation, en particulier par les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), de soutenir le financement et la croissance des PME innovantes, y compris via les clusters, ainsi que de rendre plus efficace l'action des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale dans les territoires ruraux.

Le renforcement du lien entre éducation supérieure et monde de l'entreprise est également à envisager par le développement des formations liées à la connaissance de l'entreprise, à l'entrepreneuriat et à l'innovation. En outre, les liens entre recherche et entreprise doivent être améliorés, en particulier en favorisant les transferts et l'exploitation des résultats de la recherche publique par le secteur privé. Cette stratégie devra s'inscrire dans le cadre d'un processus de "spécialisation intelligente" des stratégies nationales et régionales en matière de recherche et innovation.

En ce qui concerne le financement des infrastructures de recherche, l'action des fonds du CSC doit favoriser l'évolution des structures de recherche selon une logique de "centres de compétence" suivant des approches sélectives dans les domaines prioritaires indiqués dans les stratégies régionales de recherche et innovation.

En complément de ces quatre domaines d'action, la France devrait améliorer les mécanismes de gouvernance pour assurer un soutien efficace aux activités de R&D et innovation. La France devrait également promouvoir sa participation aux réseaux internationaux de recherche.

14

Améliorer la compétitivité et l'innovation des secteurs productifs, y compris dans l'agriculture et l'industrie de la pêche

Pour ce qui est de la compétitivité des PME, la priorité des fonds du CSC est de soutenir l'effort d'innovation des entreprises par le biais du financement de régimes d'aide "ad hoc" ainsi que par l'amélioration des mécanismes de transfert des résultats de la recherche publique. Par ailleurs, la mise en œuvre de partenariats entre plusieurs entreprises afin de promouvoir l'innovation est une voie qui pourra être encouragée.

Un soutien à l'entrepreneuriat pourra également être envisagé afin d'augmenter la part des entrepreneurs dans la population française. En particulier, des actions de sensibilisation et d'accompagnement (par exemple de mentorat), ainsi que des incitations à la création de nouvelles entreprises, notamment par les jeunes et dans les secteurs à haute intensité de connaissance, peuvent être mises en place. Le développement des PME doit être encouragé, notamment celui des industries "créatives" et des services innovants liés à de nouveaux besoins sociétaux (par ex. dans le domaine social, de la santé, de l'environnement).

Dans le domaine agricole en particulier, l'augmentation de la production doit aller de pair avec une amélioration de la viabilité économique des producteurs primaires, qui ont vu leur part de valeur ajoutée diminuer au sein de la filière alimentaire au cours des dix dernières années. Il ne sera possible d'augmenter la production agricole et de lui conférer un caractère durable qu'en déployant des efforts considérables en matière de recherche et d'innovation à tous les niveaux¹⁰.

Dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, un changement structurel est indispensable, et doit viser à la diversification des industries et des zones concernées, à partir de nouveaux modèles économiques.

Développer les TIC (services et applications)

Les fonds du CSC doivent être utilisés pour promouvoir le développement d'applications et services TIC et accompagner les mutations sociales d'envergure, par exemple dans le domaine de la santé, de la réduction des émissions de carbone, de l'éducation, de l'administration et pour promouvoir l'inclusion, notamment celle des personnes âgées. La construction des infrastructures de base de TIC en France métropolitaine ne fait pas partie des priorités des fonds du CSC dans le cadre de la programmation 2014-2020.

Améliorer l'accès au financement et aux services avancés pour les PME

Les conditions d'accès aux financements doivent être améliorées, notamment pour les petites entreprises, les PME innovantes et les entreprises dans les phases initiales de leur vie (amorçage) ou les phases d'expansion postérieures, par le recours à des instruments financiers visant, par exemple, la garantie de prêts, où l'effet de levier des fonds est maximisé, ou le renforcement des capitaux propres de l'entreprise.

Un effort spécifique doit également être fait pour faciliter l'exploitation commerciale des nouvelles idées et favoriser l'accès des PME aux services de conseil, notamment en matière de TIC. L'amélioration de la projection internationale des PME françaises peut être soutenue par un recours accru, et à conditions facilitées, à des services spécifiques dans le domaine du marketing.

¹⁰ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur le partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture» COM(2012) 79 final

2.2 Augmenter le taux d'emploi par des mesures améliorant l'adaptabilité des travailleurs et des actions en faveur des groupes les plus vulnérables

Il est important que les fonds du CSC contribuent efficacement à la création d'emploi. Ainsi, conformément aux recommandations du Conseil, la France devrait concentrer ses investissements sur les problématiques d'emploi et d'éducation. La part relative des fonds du CSC investis sur ces problématiques devrait par conséquent augmenter par rapport à la période de programmation 2007-2013. La lutte contre la pauvreté devra également se poursuivre dans un contexte de détérioration de la situation sur le marché du travail. Un effort spécifique devra être prévu pour les zones les plus touchées par ces problèmes.

Favoriser l'adaptabilité des travailleurs et lutter contre le chômage grâce à un fonctionnement renforcé du service public de l'emploi et un plus grand investissement dans le capital humain

Etant donné l'importance de Pôle emploi dans ce contexte de dégradation économique, la réforme du service public de l'emploi doit être soutenue par les fonds du CSC. Il est crucial de remédier aux insuffisances actuelles de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Des actions visant à améliorer le fonctionnement de Pôle emploi pourraient être financées, comme l'investissement dans le renforcement des compétences et des aptitudes du personnel chargé du suivi des chômeurs. Des initiatives permettant de mieux coordonner l'action des différents acteurs pourraient également grandement contribuer à une meilleure prise en charge des demandeurs d'emploi et leur permettre d'accéder plus rapidement à d'éventuelles formations.

Pour faire face à la conjoncture défavorable que connaît le marché du travail, les fonds du CSC devraient agir pour prévenir toute dégradation importante du capital humain. Il leur faut ainsi contribuer à l'augmentation de la participation à la formation tout au long de la vie des adultes, en particulier les moins qualifiés, ceux qui ont besoin d'une reconversion, et les plus âgés.

Augmenter le taux d'emploi de certains groupes spécifiques et maintenir le lien vers l'emploi des personnes menacées de pauvreté et d'exclusion

Certaines catégories de la population souffrent d'un taux d'emploi particulièrement bas et/ou d'un taux de chômage nécessitant une attention particulière.

Étant donné le faible taux d'emploi des seniors et leur exposition accrue au risque de chômage de longue durée, les fonds du CSC devraient contribuer au financement de mesures visant à accompagner le vieillissement de la population active et à permettre aux travailleurs âgés de rester plus longtemps sur le marché du travail. Des actions devraient viser notamment à faciliter le retour à l'emploi des seniors après une période de chômage.

Les 15-24 ans connaissent un taux de chômage inquiétant qui appelle les fonds du CSC à agir en faveur des jeunes les plus éloignés de l'emploi. Il faut remédier aux grandes difficultés que rencontrent les jeunes à intégrer le marché du travail, en particulier les moins qualifiés. Il convient à la fois de réduire le nombre de jeunes très peu qualifiés, inactifs ou inoccupés, mais également de développer des mesures destinées à les faire participer à des formations ou des enseignements qui leur permettront de réintégrer un parcours les menant vers l'emploi.

D'une manière plus générale, il incombe à l'action des fonds du CSC de contribuer à enrayer la hausse préoccupante du nombre de chômeurs en France. Il s'agit donc d'intervenir pour aider l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi et des inactifs afin d'augmenter notamment

le taux d'emploi des personnes peu qualifiées, des non-ressortissants de l'UE, des jeunes et des séniors.

Enfin, la crise et la dégradation du marché de l'emploi voyant leur impact démultiplié auprès des personnes déjà les plus menacées par la pauvreté, les fonds du CSC doivent poursuivre leur action en faveur de la lutte contre la pauvreté. Il est important de poursuivre tout particulièrement l'action entreprise jusqu'à présent dans le domaine de l'inclusion active via des mesures permettant aux personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale¹¹ de revenir vers l'emploi ou d'accéder à des formations ou des enseignements de qualité. L'amélioration de l'intégration des immigrés demeure une question importante. Dans les zones rurales, la possibilité d'accéder aux services de base et la lutte contre l'exode rural restent primordiales.

2.3 Une économie soucieuse de l'environnement, à faible émission de CO₂ et économe en ressources

En raison de l'importance de l'effort à faire pour atteindre les objectifs nationaux Europe 2020 en matière d'énergie produite à partir de sources renouvelables et d'efficacité énergétique, la part relative des fonds du CSC investis sur ces problématiques devrait augmenter par rapport à la période de programmation 2007-2013.

Augmenter l'efficacité énergétique (notamment dans les secteurs productifs, y compris l'agriculture, les transports et les bâtiments)

Les fonds du CSC doivent contribuer aux efforts pour atteindre l'objectif de diminution de 38% de la consommation d'énergie du bâti existant d'ici 2020. Les financements devraient être alloués en priorité aux projets excédant le niveau minimum de performance énergétique – tels qu'ils doivent être mis en œuvre par la directive 2010/31/UE – et promouvoir des rénovations exemplaires pour chaque type de bâtiment, en commençant par le secteur public. La création de réseaux d'échanges de bonnes pratiques entre Etats membres peut avoir un rôle important pour réussir cette action.

Concernant le secteur des entreprises, il faut soutenir des plans d'actions "personnalisés" permettant, en particulier aux PME, de réduire leur consommation énergétique. Dans le domaine des transports, il faut donner la priorité à des projets de transports durables et respectueux de l'environnement, y compris dans les zones frontalières, permettant à la fois une réduction des émissions de gaz à effet de serre (26% de ces émissions proviennent du transport) et une diminution de la consommation énergétique de ce secteur.

Augmenter la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables

Il est primordial de concentrer l'intervention sur l'objectif de 23% de production d'énergie de source renouvelable, en cohérence avec les projections et mesures du Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables soumis par la France à la Commission européenne dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2009/28/EC. À titre indicatif, les régions françaises pourraient utiliser les fonds européens pour des projets favorisant le thermique (qui représente la moitié de l'énergie consommée en France chaque année) et privilégiant la production locale d'énergie (énergies marines, biomasse, géothermie, énergie solaire et éolienne, photovoltaïques installés dans les exploitations agricoles qui peuvent éventuellement vendre de l'énergie au réseau de l'EDF, déchets agricoles, récupération d'énergie en provenance de sites industriels...).

¹¹ "At risk of poverty or social exclusion" ou AROPE

Il est aussi important de promouvoir les réseaux de chaleur renouvelable. Ces réseaux permettent d'utiliser en zone urbaine des énergies renouvelables difficiles d'accès ou d'exploitation.

Améliorer la prévention et la gestion des risques, ainsi que la protection de l'environnement (notamment biodiversité et zones Natura 2000)

Les interventions doivent viser, en zones rurales, l'amélioration de la qualité des eaux (dans le respect de la Directive-cadre sur l'eau et de la Directive Nitrates) et la maîtrise de la gestion de l'eau grâce à des procédés innovants pour l'entretien des réseaux et pour améliorer l'efficacité des réseaux d'irrigation, le développement ou le soutien de systèmes de gestion plus efficaces et le développement d'installations transfrontalières de distribution et traitement des eaux.

Les risques liés au changement climatique (risques d'érosion, d'inondations, incendies...) devront être pris en considération, notamment dans les zones côtières, et en étroite collaboration avec les pays voisins.

Il est important d'assurer une bonne gestion des sols, affectés par un processus de dégradation et d'artificialisation qui menace à la fois leurs fonctions productives et leurs fonctions environnementales; des actions doivent être mises en place pour faire face aux risques tels que l'érosion, les inondations, les glissements de terrain, l'acidification, la salinisation, l'utilisation des pesticides, la baisse du taux de matière organique qui induisent la diminution de la fertilité de sols et les pollutions minérales et organiques.

Il faudra également poursuivre les efforts en matière de protection et de gestion du réseau Natura 2000¹² ainsi que les autres zones à Haute Valeur Naturelle, tout en tenant compte de l'établissement du cadre d'action prioritaire (PAF). Dans les zones urbaines, rurales et côtières, il est opportun d'établir des infrastructures "vertes" permettant une valorisation adéquate de l'environnement et une protection efficace de la biodiversité en garantissant des "continuum écologiques"¹³.

La réforme de la Politique Commune de la Pêche devrait entraîner la mise en place de modes de pêche durables pour les secteurs maritime et de la pêche, de façon à soutenir le développement économique des communautés de pêche. Les investissements devraient permettre de libérer le potentiel de croissance de l'économie bleue et soutenir des emplois durables.

[. . .]

Retour à l'article

Imprimer

la Gazette.fr

DOSSIER : Fonds structurels européens : les grandes manoeuvres commencent

Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/53208/fonds-structurels-europeens-les-enjeux-de-la-politique-de-cohesion-2014-2020/>

Fonds structurels européens : les enjeux de la politique de cohésion 2014-2020

A. Helias | Dossiers d'actualité | Publié le 13/01/2011 | Mis à jour le 25/03/2011

Le financement et les priorités de la future programmation doivent être tranchés dans le courant de l'année 2011.

Le 10 novembre dernier, la Commission européenne lançait officiellement une longue et difficile négociation en publiant son 5e rapport sur la politique de cohésion.

Objectif : mettre au point l'architecture de cette politique pour la période 2014-2020.

Quelles perspectives financières ?

A peine sortie de la crise, l'Union européenne ne dispose que de faibles marges de manoeuvre financières. La volonté de certains Etats membres, comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, d'abaisser le budget européen de 1 % à 0,85 %, voire 0,80 %, du revenu national brut (RNB) ne permet guère d'avoir d'illusions sur une révision à la hausse des fonds accordés à la politique de cohésion, qui représente à elle seule 40 % du budget européen. Et ce d'autant moins que la piste évoquée par la Commission européenne de doter l'Union de ressources propres est loin d'avoir suscité l'enthousiasme des Etats membres.

Lorsque le Commissaire européen au budget, Janusz Lewandowski, avait suggéré de créer un impôt européen, les ministres des Finances s'étaient pour ainsi dire indignés. Si la commission budgétaire du Parlement européen a soutenu cette proposition, ce sont pourtant bien les Etats membres qui tiendront le premier rôle lorsque seront débattues les finances de l'Union pour l'après-2013.

Le financement de la programmation 2014-2020 devrait donc, au mieux, être identique au précédent et dépendre directement des équilibres globaux retenus lors de la négociation sur le budget général de l'Union. Seul élément de certitude : les 280 milliards d'euros utilisés dans la programmation 2007-2013 pour l'aide aux pays et aux régions européens les plus en retard de développement devraient être reconduits, les États membres s'étant accordés pour en faire une priorité d'intervention financière dans le cadre d'un objectif de « convergence ».

Quels critères d'éligibilité ?

Le débat continue d'inquiéter plus d'une région française : faut-il maintenir les fonds de la politique de cohésion pour toutes les régions, y compris les plus riches, ou concentrer les financements sur les plus pauvres ?

Favorables à la première option, les régions d'Europe semblent avoir obtenu gain de cause auprès de la Commission, qui estime que « la crise économique et financière a mis en évidence la nécessité d'une politique investissant dans la compétitivité de toutes les régions ».

Reste que celle-ci semble catégorique quand elle dit vouloir conserver le PIB par habitant comme seul instrument de mesure pour l'éligibilité.

Pourtant, nombre d'acteurs institutionnels, du Parlement européen au Comité des régions, militent pour enrichir le panel des instruments de mesure avec des indicateurs sociaux, voire environnementaux. « Au moment où l'on met en place la stratégie "Europe 2020", qui comporte l'inclusion sociale et le développement durable, nous avons besoin d'autres critères que ceux mesurant le développement économique ou la compétitivité », estime Christophe Moreux, chargé de la direction des politiques territoriales à l'Association française du Conseil des communes et des régions d'Europe.

La demande de nouveaux critères se fait d'autant plus pressante que plus de 25 régions européennes ont atteint, lors de l'actuelle programmation, le seuil des 75 % du PIB de la moyenne communautaire, ce qui leur ferait perdre le bénéfice de l'aide à la « convergence » pour les régions les moins riches.

Afin d'éviter cet effet de seuil massif, la Commission reprend la proposition du Comité des régions d'instaurer une troisième catégorie, intermédiaire, pour les régions dont le PIB serait situé entre 75 % et 90 % du PIB communautaire moyen. Un statut de « transition » qui pourrait bénéficier à pas moins de huit régions françaises.

19

Quelles thématiques prioritaires ?

La politique de cohésion sera-t-elle inféodée à « Europe 2020 », cette stratégie de compétitivité économique qui prend la suite de celle de Lisbonne ?

C'est la volonté de la Commission européenne, qui souhaite une association étroite entre la politique régionale et cette nouvelle stratégie en faveur « de l'innovation, l'emploi, l'efficacité énergétique et la réduction de la pauvreté ».

Les régions sont sceptiques et craignent un affaiblissement des objectifs territoriaux propres à la politique de cohésion. « Aujourd'hui, les collectivités ne sont pas associées à l'élaboration des plans nationaux de réforme et des lignes directrices transmises à la Commission dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie "Europe 2020". Alors que celle-ci considère que la politique de cohésion doit devenir le porte-étendard des objectifs de cette stratégie dans toutes les régions », constate Françoise Chotard, directrice de la représentation de l'Ile-de-France à Bruxelles.

Car non seulement les crédits européens pourraient alors être automatiquement fléchés vers des projets marqués du sceau « Europe 2020 », mais encore une nouvelle contrainte pourrait s'y ajouter à travers un « contrat de partenariat pour le développement et l'investissement » négocié entre chaque Etat membre et la Commission, pour permettre que ces fonds appuient les priorités des politiques nationales.

Par ailleurs, la Commission penche pour resserrer les thématiques d'intervention à « deux ou trois priorités », l'innovation et une meilleure prise en compte des zones urbaines tenant la corde. Reste à préciser ces notions : « Pour la Commission, il s'agit plutôt de privilégier les grandes métropoles et leur compétitivité sur la scène européenne, alors que nous considérons que la priorité est celle des quartiers en difficulté », analyse Christophe Moreux.

Des fonds réservés à la performance ?

Déjà à l'oeuvre lors de la programmation 2000-2006, la « réserve de performance » sera-t-elle réinstaurée pour lier dotations financières et résultats ? La Commission le suggère. Il s'agirait alors de mettre de côté un faible pourcentage des fonds, qui seraient reversés ensuite aux régions ayant atteint les meilleurs résultats, après une évaluation à mi-parcours. Le tout afin d'encourager Etats et régions à respecter leurs engagements.

20

Si l'idée est bien accueillie par l'Assemblée des régions d'Europe, les avis sont très partagés au sein des collectivités françaises et de leurs associations représentatives. « J'y suis favorable sur le principe, même si c'est difficile à mettre en oeuvre. Le plus simple serait d'en passer par une expérimentation sur quelques projets», avance prudemment Bruno Bourg-Broc (UMP), président de la Maison européenne des pouvoirs locaux français. François Chotard se montre beaucoup plus sceptique sur un système qui pourrait s'avérer contre-productif : « L'idée est séduisante, mais elle a été développée plusieurs fois et n'a jamais abouti. Elle peut devenir une prime à ceux qui ne prennent pas de risques, surtout quand on se situe sur le terrain de l'innovation. »

CHIFFRES CLES

- **25 régions européennes**, dont huit françaises, devraient sortir de l'objectif de convergence en dépassant le seuil des 75 % du PIB communautaire moyen.
- **27 % des fonds attribués au titre de l'objectif « compétitivité et emploi »** bénéficient à des régions françaises.
- **19 % des fonds alloués à la politique de cohésion pour la période 2007-2013** auraient été consommés à mi-parcours, en France, selon l'Agence de services et de paiements, contre environ 10 % pour la moyenne européenne.

21

Fonds structurels

L'heure des territoires urbains sonne enfin

En mettant les villes et les agglomérations au cœur de la politique des fonds structurels, l'Europe teste des méthodes de gouvernance inédites sur les territoires urbains misant sur la concertation, l'animation et la démocratie participative.

Après avoir orienté sa politique de cohésion vers les territoires ruraux, la Commission européenne, en quête de compétitivité, s'est recentrée sur les villes. Jusqu'en 2007, seuls quelques espaces urbains bénéficiaient de soutiens financiers de Bruxelles. En France, ils étaient neuf sélectionnés dans le cadre du programme d'initiative communautaire (PIC) Urban 2: à Grenoble, Bastia ou au Havre, l'Europe proposait des cofinancements pour des projets de rénovation urbaine, d'insertion et de développement économique.

Diagnostics de qualité

Depuis 2007, la donne a changé: désormais, chaque région a la possibilité de consacrer aux programmes urbains une partie de son enveloppe européenne dédiée à la compétitivité régionale et à l'emploi. Dix-neuf d'entre elles (quinze régions métropolitaines et quatre DOM) ont saisi l'occasion. Par le biais d'appels à projets, le plus souvent, elles ont ainsi sélectionné soixante et un projets urbains intégrés (PUI), en fonction de critères propres à chaque région. Derrière ces projets, on trouve des initiatives très différentes. Ainsi, à Toulon (Var), un jardin collectif sert de support pédagogique à l'apprentissage du français, mais aussi au respect de l'environnement et à la promotion d'une alimentation saine auprès d'habitantes. A Strasbourg (Bas-Rhin), on travaille sur l'offre de proximité en zone urbaine sensible en relocalisant pharmacies, salons de coiffure ou res-

AVANTAGES

- La mise en œuvre de politiques intégrées, basées sur un projet de territoire à long terme, défini autour d'un consensus large.
- Une modernisation de l'action publique et une préparation de la collectivité aux nouveaux modes de gouvernance.

INCOGNITES

Une mécanique complexe, qui nécessite une bonne connaissance des programmes et contraint à déployer des efforts de gestion et d'animation pour mobiliser les partenaires.

taurants. A Carrières-sous-Poissy (Yvelines), on mise sur l'immobilier en valorisant les métiers et services de l'habitat durable.

Alors, comment se portent les PUI français? «Bien», estime le chef de l'unité France-Belgique-Luxembourg à la Commission européenne, German Granda. Malgré les difficultés rencontrées au démarrage, lors de la négociation des programmes, le succès français s'appuie sur la qualité du diagnostic territorial proposé dans les programmes opérationnels. La dimension urbaine y était prise en compte de façon satisfaisante, ce qui a permis aux autorités régionales de lancer des appels à projets cohérents et bien orientés. «Un satisfecit européen qui a de l'importance, car German Granda est convaincu que «la future politique de cohésion intégrera la dimension territoriale, en s'appuyant sur les villes et les macrorégions, au-delà des frontières administratives».

Sortir des politiques sectorielles pour travailler de façon transversale, en faisant fi des limites administratives, c'est ce qu'ont commencé à faire les agglomérations de Narbonne (Aude) et Béziers (Hérault), distantes de 30 kilomètres. Retenues par la préfecture de Languedoc-Roussillon pour gérer un PUI, les deux agglos que tout oppose se sont vu imposer un exercice inédit: travailler ensemble (lire p.29).

Le PUI des territoires de l'Ourcq rassemble de son côté quatre villes de la Seine-Saint-Denis - Bobigny, Bondy, Noisy-le-Sec et Romainville - pour transformer leurs espaces urbains

dégradés en un pôle de développement durable et d'innovation attractif. La commune voisine de Pantin, bien que non éligible aux fonds européens, s'est même jointe au groupe pour profiter de cet espace de réflexion. Car, pour motiver les partenaires, l'aspect financier compte, bien sûr: près de 400 millions d'euros sont dédiés aux PUI en France métropolitaine. L'enveloppe accordée à chaque site (5 à 8 millions d'euros) est importante, alors que les financements publics sont réduits. Mais elle n'est pas significative au regard des millions investis dans la politique urbaine par les différents partenaires. Ce qui fait la différence, c'est «l'effet levier». Didier Vanoni a travaillé auprès des gestionnaires locaux de PUI afin d'établir les conditions de réussite de ces projets. Le directeur du cabinet d'études en recherche sociale Fors a identifié quatre axes qui les distinguent des projets mis en œuvre habituellement sur les territoires français. Parmi ceux-ci, le financement qui, même mineur, permet de «débloquer certaines situations, de créer un effet boule de neige».

Nouvelle action publique

Pour le reste, «il y a d'abord l'aspect organisationnel», commence Didier Vanoni. La complexité du dispositif oblige les responsables à être très méthodiques. C'est difficile pour les plus petits sites, mais c'est utile malgré tout. La définition d'une stratégie lui paraît également décisive: «Le PUI n'est qu'une partie d'un ensemble, il doit s'intégrer dans une stratégie (•••)

(...) globale de territoire... ce qui implique pour les responsables locaux d'en définir une!» Enfin, Didier Vanoni pointe la valorisation politique des PUI. «Il s'agit de projets novateurs qui s'appuient sur des instances d'échange, avec des réalisations positives, observe-t-il. Les élus trouvent là un chemin pour parler d'Europe autrement, de façon constructive.» En résumé, le directeur du cabinet Forsy voit une forme de «modernité de l'action publique», qui devient «globale et affecte les autres démarches de politique de la ville».

Importance de l'ingénierie

Voilà pour les vertus des PUI. Comme dans la plupart des programmes initiés par l'Europe, on vante leur rigueur et l'intégration de méthodes de travail «rafraîchissantes» au sein de collectivités qui ont parfois du mal à innover. Mais les PUI n'échappent pas certains travers. Il n'y a qu'à regarder les profils des collectivités retenues dans chaque région: on retrouve les anciennes villes du programme Urban ainsi que de nombreuses intercommunalités habituées à gérer des projets européens ou dimensionnés pour en prendre en charge l'administration.

«Si des agglomérations comme celles de Roanne ou de Villefranche n'ont pas répondu à l'appel à projets régional, c'est qu'elles ne disposent pas de la capacité d'ingénierie suffisante pour supporter la charge de travail que cela implique», dénonce le vice-président du Grand Lyon (Rhône) chargé des finances, Jacky Darne. Une affirmation étayée par les gestionnaires jonglant au quotidien avec l'interprétation des textes européens affectée par les différents partenaires des PUI, qui cofinancent les projets.

Pour pallier ces difficultés, des réseaux se créent. En Rhône-Alpes, les responsables des sept projets se réunissent de façon régulière pour échanger sur leurs problèmes et les solutions qu'ils y trouvent. Le réseau, soutenu par l'Etat et le conseil régional, est animé par le centre de ressources pour le développement social urbain en Rhône-Alpes, une structure dédiée au renforcement des capacités d'ingénierie, de veille et d'innovation des villes.



A Aix-les-Bains, le PUI a permis de créer ou de rénover des équipements de proximité.

VILLE DE AIX-LES-BAINS

L'animation, clé du succès

Basés sur la coordination des initiatives et sur la participation des différents partenaires institutionnels ou privés, les programmes urbains intégrés (PUI) doivent être animés pour bien fonctionner. C'est du moins ce qui ressort des observations émises sur les projets français. L'animation en est la clé de voûte. Elle est décisive au démarrage du projet, afin d'impliquer toutes les parties prenantes, puis dans la formulation des initiatives, en permettant à chacun de partager ses idées et d'exprimer ses besoins. Elle est aussi importante pour éviter les malentendus et les blocages. Enfin, l'animation permet d'associer la population, notamment dans des quartiers où il est difficile de mobiliser les familles. Certains projets sont cités en exemple pour leur réussite dans ce dernier domaine. C'est notamment le cas du PUI d'Aix-les-Bains (Savoie), qui a démarré en s'appuyant sur un état des lieux réalisé avec les habitants des périmètres concernés par le PUI.

400 M€ sont consacrés aux PUI sur l'enveloppe européenne dédiée au développement régional en France, soit 7% des crédits nationaux en faveur de l'objectif «compétitivité régionale et emploi» (5,6 Md€). 61 projets bénéficient de ces cofinancements, dans 15 régions métropolitaines.

Les PUI rhônalpins sont également membres d'un réseau interrégional qui les réunit aux côtés des sites retenus en Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Leurs travaux leur permettent de mettre au jour des incohérences: des projets retenus par certaines préfectures mais retoqués par les voisines, des fonds supposés complémentaires mais impossibles à combiner, des justificatifs indispensables chez les uns mais inutiles pour les autres... La mise en réseau permet aussi l'élaboration de boîtes à outils, utiles notamment pour les nouveaux venus.

Se préparer pour l'avenir

Les projets urbains intégrés sont également une façon de mieux préparer

l'avenir du volet urbain de la politique de cohésion. «De nombreux territoires ont découvert les fonds structurels avec la programmation 2007-2013», observe Perrine Ezelin. Chargée de mission «Europe» à la communauté urbaine de Dunkerque (Nord), elle constate que les rouages sont bien huilés au sein de son service: «Nous sollicitons les fonds européens régulièrement, sur de nombreux projets et depuis longtemps. De fait, nous maîtrisons les mécanismes et les subtilités des programmes, ce qui nous permet de tirer le meilleur profit de notre projet urbain.» Une expertise que l'ensemble des collectivités françaises devrait appréhender pour pouvoir bénéficier des aides européennes de l'après-2013.

Coroline Garcia

la Gazette

des communes ● des départements ● des régions

AGIR ENSEMBLE ?

25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'État et les collectivités

Étude des élèves administrateurs du groupe « Égalité territoriale »,
promotion Paul Eluard, de l'Institut national des études territoriales (INET)
Janvier 2013

Introduction

Le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement a confié à six élèves administrateurs du groupe «Égalité territoriale» de l'Institut National des Études Territoriales (INET) le soin de rédiger un rapport sur l'avenir des pratiques de contractualisation liant l'État aux acteurs locaux.

La refondation des relations contractuelles de l'État et des collectivités locales pourrait être le corollaire des nouvelles mesures de décentralisation. En accordant une véritable confiance au partenariat local pour penser l'action publique au plus près des territoires, la contractualisation peut devenir l'instrument privilégié des relations entre l'État et les collectivités, donc d'une décentralisation plus aboutie s'appuyant sur la confiance des partenaires et la cohérence des réponses apportées au citoyen.

Les contrats d'action publique sont les principaux outils de partenariat entre l'État et les collectivités. Ils se distinguent clairement des contrats de droit privé ou des contrats administratifs. En effet, qu'ils soient appelés contrats, conventions ou programmes, ils traduisent avant tout un accord, formalisé entre plusieurs acteurs publics, sur des objectifs à court ou moyen terme, impliquant une clé de contribution (souvent financière mais pas exclusivement) conjointe à leur réalisation⁽¹⁾.

À travers la réflexion autour de la contractualisation, c'est bien la question de l'action publique et de son pilotage qui est en jeu. L'intérêt et la crédibilité de cet outil sont parfois questionnés : non-respect des engagements pris par les acteurs, réduction des moyens financiers adossés aux contrats. Pourtant c'est par la contractualisation que passe la réponse aux attentes fortes de renouvellement des relations entre acteurs locaux dans un contexte où la raréfaction des ressources est devenue prégnante. Pour tirer parti de la créativité des territoires, prendre en compte les attentes des habitants et éviter l'écueil de la réponse standardisée, le contrat renouvelé constitue un instrument privilégié.

Une fois passée au tamis des complexes répartitions de compétences, l'action publique est fragmentée et perd incontestablement en lisibilité et en efficacité. Réfléchir à l'échelle du territoire et non pas au niveau de la compétence nécessite qu'une nouvelle architecture des contrats et de la gouvernance locale soit inventée.

En outre, la contractualisation ne doit pas être assimilée à un transfert de charges de l'État aux collectivités, ni le dissimuler : la clarté des règles du jeu doit être totale en la matière. Pour que la coopération entre les acteurs ne se résume pas à une vaine incantation, il s'agit de s'interroger sur le moyen le plus pertinent de restaurer une relation de confiance entre des acteurs souvent placés en situation de compétition.

Parmi les outils de l'action publique, la contractualisation reste le meilleur contradicteur à la naturelle concurrence

entre les territoires, exacerbées par la généralisation de la technique de l'appel à projets.

Enfin, si l'État et les collectivités partagent l'objectif commun d'assurer un équilibre entre les territoires, il leur faudra rechercher, y compris à travers l'exercice contractuel, une nouvelle forme de justice sociale : la justice territoriale. Repenser les modes de contractualisation entre l'État et les collectivités n'est donc pas une simple question technique. L'objet de cette étude est de rendre compte de la diversité de ces démarches contractuelles et de montrer que le niveau d'engagement peut être variable selon les contextes, les parties en présence et l'objet des engagements.

Elle n'a pas vocation à énoncer des prescriptions qui s'imposeraient aveuglément à tous et partout. Il s'agit bien plus d'une boîte à outils, modulable à l'envi, issue parfois de pratiques déjà présentes sur certains territoires et reproductibles ailleurs.

Là où le partenariat local catalyse des idées, là où les territoires inventent leurs projets, les méthodes et les dynamiques à l'œuvre doivent pouvoir inspirer le décideur public pour renouveler la contractualisation.

Les contrats sont utilisés dans de nombreux secteurs des politiques publiques, à toutes les échelles et réunissent des acteurs variés. Cependant, l'étude de la démarche contractuelle montre que les contrats d'action publique répondent à des objectifs et principes communs. C'est aussi en s'appuyant sur ces lignes directrices que l'avenir de la contractualisation peut être envisagé.

À partir d'un bilan des modes de contractualisation issu d'une cinquantaine d'entretiens avec des acteurs en prise avec la pratique des contrats, cette étude propose :

- une analyse critique des pratiques existantes, qui met en lumière celles pouvant avoir valeur d'exemple, et identifie les freins et les conditions de réussite d'une démarche contractuelle porteuse de projets ;
- 25 actions concrètes pour penser la cohérence de l'action publique à partir du territoire et du citoyen, illustrées par trois clés de lecture d'une contractualisation renouvelée.

Ce rapport s'accompagne de 6 annexes :

- Annexe 1 : un tableau récapitulatif de l'état de lieux de la contractualisation aujourd'hui ;
- Annexe 2 : un tableau récapitulatif des fiches actions proposées ;
- Annexe 3 : un schéma - exemple de la gouvernance centrée sur le citoyen ;
- Annexe 4 : la liste des entretiens réalisés ;
- Annexe 5 : nos remerciements ;
- Annexe 6 : la présentation du groupe Égalité territoriale de l'INET.

I. Un bilan contrasté : bonnes pratiques et limites des démarches contractuelles

Les pratiques contractuelles entre l'État et les collectivités locales s'avèrent très diversifiées. Souvent sectoriels, rarement opposables et peu porteurs de véritables projets de territoire, les contrats présentent des limites importantes que certains acteurs locaux ont su dépasser. Cette partie vise, au-delà du bilan, à souligner les apports de la démarche contractuelle et à révéler les bonnes pratiques à l'œuvre dans les territoires.

A. Des contrats souvent sectoriels et rarement opposables, encore trop peu porteurs des projets de territoire

1. Trois grandes familles de pratiques contractuelles

Avec la décentralisation, la tendance à la contractualisation s'est développée : une plus grande diversité d'acteurs intervenant sur des champs similaires nécessite méthode et coordination. Dans ce sens, une myriade de contrats a été conçue entre collectivités publiques pour porter une action cohérente sur un territoire donné. Le recensement des différentes pratiques contractuelles révèle trois grandes familles.

- Les démarches contractuelles sectorielles : vers des dispositifs ciblés et engageants.

Ces contrats visent à améliorer le service rendu aux usagers en impliquant l'ensemble des acteurs qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à une politique publique précise. Ils amènent ces acteurs à échanger autour d'un diagnostic commun, à croiser leurs expertises, à élaborer des objectifs partagés et permettent souvent des cofinancements. Ces contrats se caractérisent par leur caractère sectoriel et leur nature de contrat d'objectifs et de moyens. Relèveraient ainsi de cette catégorie les contrats locaux de sécurité, les contrats éducatifs locaux, les contrats enfants jeunes, les contrats ville lecture, les contrats locaux d'éducation artistique

Remarque : Ces contrats peuvent au final prendre des formes variables en fonction de la façon dont ils sont négociés. Par exemple, un contrat local de santé peut, dans certains cas, se traduire par un véritable transfert de charges de l'État vers les collectivités. Dans d'autres cas, il peut relever d'un protocole d'accord entre acteurs publics qui travaillent ensemble pour améliorer le service rendu aux usagers.

- Les « conférences de méthodes » : le dialogue au service d'une stratégie territoriale globale.

Ces instances de concertation partenariales et transversales visent à dépasser l'approche sectorielle des politiques publiques. Elles associent parfois, dans un cadre moins formel et peu contraignant juridiquement, des partenaires publics, associatifs et privés. Certains territoires, comme la Bretagne, ont ainsi créé des conférences territoriales qui regroupent la région, les quatre départements et les communautés urbaines et d'agglomération (B16). Il s'agit de porter collectivement des projets complexes. Cependant, la difficile question du leadership empêche le plus souvent d'effectuer un diagnostic partagé et d'apporter des réponses concertées. Pourraient également relever de cette catégorie les conseils de développement des Pays et intercommunalités. Ceux-ci participent à la réflexion collective en apportant un regard critique et transversal sur les enjeux du territoire.

- La démarche des « contrats de projet » : combiner transversalité et engagement au service du territoire

Répondant à un degré de transversalité variable, ces contrats de projet ont une forme juridique plus contraignante⁽²⁾. Ils fixent le cadre de mise en œuvre d'une stratégie spécifique pour le territoire concerné, et engagent chaque partie sur un plan d'actions souvent pluriannuel. Les crédits alloués à ces contrats sont souvent très importants et structurants pour l'intervention publique déployée sur le territoire. Du moins au plus transversal, on peut citer dans cette catégorie les conventions de rénovation urbaine, les contrats de cohésion urbaine et sociale, les contrats de développement territoriaux et les contrats État-région. Ces derniers ont un caractère fortement prospectif, invitent à la définition d'un projet de territoire et apportent les moyens nécessaires à la réalisation d'actions structurantes. Les contrats de développement territoriaux qui émergent actuellement en Ile-de-France sont pleinement inscrits dans cette logique. Ils sont hautement stratégiques, à vocation transversale et malgré tout prescriptifs puisqu'ils s'imposeront notamment aux plans locaux d'urbanisme. Les contrats de territoire conclus entre les départements et les EPCI (à l'image du Conseil Général du Nord) relèvent parfois également de ce type de démarche et tentent de dépasser les approches sectorielles tout en fixant un certain niveau d'engagement réciproque.

2. Le Diagramme « transversalité - engagement »

Les nombreux contrats qui existent aujourd'hui en France peuvent être analysés selon différents axes : sectoriel/universel, opérationnel/stratégique, ponctuel/pluriannuel, bilatéral/multilatéral, informel/formel. Le diagramme qui est proposé

ici repose sur deux axes majeurs: le degré de transversalité et le caractère engageant de la démarche contractuelle. Précaution d'usage: La représentation qui est proposée ci-dessous positionne les contrats sur le diagramme en fonction de la réalité de leur mise en œuvre observée au cours des entretiens et non pas en fonction de l'intention du législateur au moment de leur conception. Elle est en cela le résultat d'une observation et d'un positionnement subjectif de notre part. (Voir graphique ci-dessous)

En abscisse, l'axe du degré d'engagement permet de classer les démarches contractuelles selon leur nature, de l'instance de concertation volontaire – la moins contraignante –, au contrat au sens juridique du terme par lequel deux parties sont liées et doivent respecter leurs engagements sous peine de faire l'objet d'un recours devant le juge. Entre ces deux extrêmes, différents modes de contractualisation peuvent être identifiés: l'instance de concertation prévue et rendue nécessaire par la loi, les chartes de bonnes intentions, les conventions d'objectifs et de moyens et les contrats avec conditions suspensives. L'engagement se définit ici tant par l'opposabilité juridique de l'acte contractuel que par l'engagement politique et financier qui in fine lie les parties.

En ordonnée, l'axe du degré de transversalité illustre le champ du procédé contractuel. Au bas du diagramme sont positionnés les modes de contractualisation les plus sectoriels, qui sont pour l'essentiel les contrats de service aux usagers. Remarques:

L'axe des ordonnées n'illustre pas nécessairement le nombre des partenaires associés. Certains contrats très sectoriels associent un grand nombre d'acteurs. À l'inverse, les contrats de type État-région (CPER), à vocation très transversale, ne sont formellement que bilatéraux. De même, les contrats les

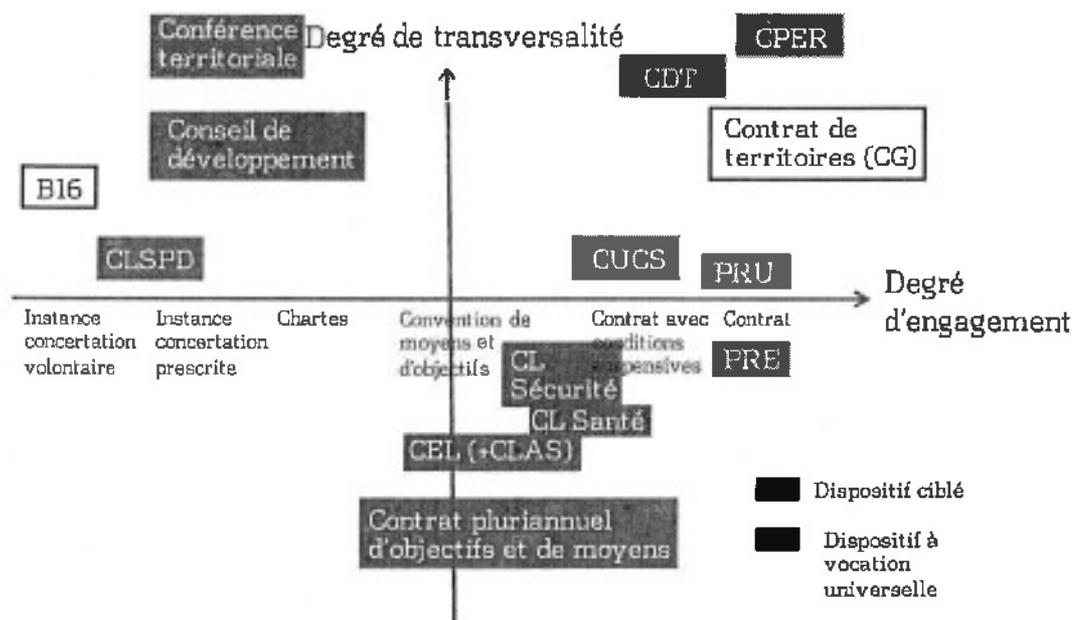
plus sectoriels ne sont pas nécessairement les plus opérationnels. Un contrat éducatif local compte par exemple un volet stratégique important. À l'inverse, un CPER comprend des fiches actions très opérationnelles.

Ce diagramme permet d'identifier les contrats qui ont par nature vocation à porter le projet de territoire; ils se situeraient en haut à droite. Pourtant, l'ambition n'est pas la garantie de la réussite de la démarche contractuelle. Il apparaît plutôt que c'est souvent par une savante combinaison de ces différents contrats que l'efficacité de l'action publique est la mieux assurée.

Au-delà de cette typologie des contrats, les entretiens réalisés dans les territoires, avec des membres de l'administration territoriale et de l'administration d'État, mettent en exergue six apports majeurs de la démarche contractuelle. L'analyse des expériences permet de repérer, pour chacune d'elles, les freins et risques induits, ainsi que leurs conditions de réussite. Il découle de ce bilan les principes sur lesquels repose une démarche contractuelle réussie, et les enjeux sous-jacents qui portent les préconisations présentées en seconde partie de ce rapport. Le tableau de synthèse en annexe approfondit l'analyse de l'existant en matière de pratiques contractuelles.

B. Six bonnes raisons de recourir au contrat dans la conduite de l'action publique

1. Le contrat permet d'adapter les politiques publiques au territoire. Dans un contexte de raréfaction des ressources, l'optimisation de l'action publique exige d'adapter les dis-



positifs aux besoins des citoyens. Le contrat apparaît être le moyen adéquat pour rapprocher la conduite de l'action publique des territoires, sans mettre en péril l'égalité des droits des citoyens dans l'accès aux services publics.

2. Au-delà de l'égalité des droits des citoyens, il s'agit de penser l'égalité des territoires, non pas comme une uniformité artificielle mais bien comme une équité des crédits qui leur sont alloués. À cette fin, le contrat permet - à chaque niveau - de partir d'une vision partagée des équilibres infraterritoriaux, afin d'identifier des territoires en difficultés et de répartir équitablement les ressources, y compris en mobilisant les moyens de droit commun.
3. Cela implique que les acteurs partagent une vision commune du territoire et des objectifs de l'action publique. En ce sens, le contrat peut être l'aboutissement d'une démarche partenariale, autour d'un diagnostic commun des besoins du territoire et de ses habitants.
4. Ainsi, le contrat s'inscrit dans un système dont la gouvernance est guidée par le principe de subsidiarité. C'est le niveau territorial le plus à même de répondre aux besoins qui conduit l'action publique, selon son organisation interne et indépendamment de sa qualification administrative. Par exemple, un département dont les services sont territorialisés est à même de conduire des politiques de proximité, là où dans d'autres configurations, ce sont les communes qui constituent l'échelon le plus adapté.
5. La contractualisation produit un effet de levier pour amener les acteurs à se fédérer autour d'un projet de territoire. Cette vertu pédagogique du contrat est porteuse de subsidiarité et de partenariat, amenant les acteurs à prendre des engagements qui dessineront les contours du projet de territoire.
6. Enfin, l'anticipation voire la pluri-annualité qu'impliquent des engagements contractuels favorise la lisibilité et la cohérence stratégique de l'action publique.

Cependant, l'analyse de la pratique des contrats montre que de réels freins mettent en danger la démarche contractuelle. Cerner précisément ces risques est déterminant pour restaurer la confiance entre les parties et permettre d'envisager le contrat comme un outil d'avenir.

C. Les freins à lever pour restaurer la confiance

Aujourd'hui, si l'on est convaincu que la contractualisation est le moyen pertinent de concevoir une action publique cohérente et adaptée aux besoins des territoires, il est nécessaire de restaurer un climat de confiance mutuelle entre État et collectivités locales, et entre les collectivités locales elles-mêmes, condition nécessaire à toute négociation saine. Or, au fil des années et des expériences contractuelles, cette confiance a été mise à mal. Trois zones de risques majeurs peuvent être identifiées : une gouvernance asymétrique, une contractualisation qui ne permet pas de porter le projet de territoire, un renforcement des inégalités territoriales.

• Une gouvernance asymétrique

D'un côté, l'État a la capacité de remettre en cause unilatéralement les termes du contrat par la loi, par exemple lors du vote des lois de finances.

De l'autre, les collectivités locales perdent en efficacité, dans leurs échanges avec le préfet, du fait de leurs propres divisions, n'étant pas dotées d'espaces de dialogue et d'harmonisation de leurs positions suffisamment structurés. Il découle de ce manque de coordination un fort risque de concurrence entre les territoires.

Par ailleurs, l'État souffre aujourd'hui d'un manque de crédibilité. Les collectivités locales sont nombreuses à avoir subi un non-respect des engagements dans les générations contractuelles précédentes. Elles ont pu dans certains cas être invitées à la table des négociations sans que leur interlocuteur, et notamment le préfet, ait un mandat clair de négociation, ni autorité sur les différents ministères pour recueillir les données puis faire respecter les termes du contrat (exemple : CUCS expérimental). Cette réduction de marges de manœuvre participe d'une gouvernance asymétrique : l'État, pourtant pourvoyeur de moyens à travers ses politiques de droit commun, n'apparaît plus comme étant en mesure de les négocier et semble moins présent dans son rôle de stratégie sur le territoire.

À l'inverse, certaines collectivités se sont parfois dédouanées de leurs engagements pour des raisons diverses (conjoncturelles, politiques, financières) faisant peu de cas des termes du contrat, accroissant encore l'écart de confiance entre les acteurs.

Exemple

CUCS expérimental : difficulté à obtenir des données fiables sur les moyens de droit commun dégagés par l'État sur un territoire (éducation nationale, agents de Pole emploi, agents de Police) et distorsion forte entre le temps de travail demandé par l'État aux collectivités pour bénéficier du dispositif, et la faiblesse des moyens obtenus au titre du contrat en termes de droit commun.

• Une contractualisation peu respectueuse des projets de territoire

Le contrat peut être très bénéfique en incitant l'ensemble des acteurs publics d'un territoire à se mettre autour de la table pour dresser ensemble un diagnostic territorial et penser de façon prospective son devenir. Mais les conditions d'une contractualisation aussi ambitieuse sont rarement réunies. La question des échelles pertinentes est un sujet sans fin, une multitude de contrats étant aujourd'hui signés à des échelles différentes entre État et collectivités locales. Cette situation ne serait pas un problème si les cocontractants disposaient d'une vision globale de l'action engagée au final sur un territoire, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui.

• Un risque de renforcement des inégalités territoriales

Les réticences à s'engager s'expliquent aussi par une autre défiance des collectivités locales à l'égard de l'État, les logiques contractuelles ayant parfois pu aboutir à de véritables transferts de charges masqués, voire à une substitution du droit commun par le droit dérogatoire sans réelle plus-value pour le territoire (cas de la politique de la ville).

Exemple

Des collectivités hésitant à créer leur propre police municipale ou à signer avec l'État un contrat local de santé lorraine, dans le même temps, celui-ci réduit les moyens alloués à ces politiques au niveau national.

En outre, les collectivités locales n'ont souvent qu'une vision purement financière des contrats, y voyant des effets d'aubaine davantage qu'un outil pour penser un partenariat renouvelé. Il en résulte un saupoudrage des crédits sans action cohérente, avec tous les risques de renforcement des disparités territoriales que cela induit. En effet, toutes les collectivités ne sont pas à égalité dans ces démarches.

Premièrement, les règles de cofinancement à parts égales État/collectivités locales font que certaines collectivités renoncent à la contractualisation car elles ne sont pas en capacité d'assumer le reste à charge.

Deuxièmement, ces règles accroissent parfois les inégalités lorsque deux collectivités sont aidées de façon équivalente alors que leurs recettes fiscales par habitant sont très disparates (exemple Politique de la ville). Troisièmement, le manque de capacité d'ingénierie est souvent un frein rédhibitoire. La généralisation du mode des appels à projet a de ce point de vue accentué les inégalités dans ces démarches. Enfin les collectivités elles-mêmes ne sont pas toutes responsabilisées par rapport à la thématique de la solidarité entre territoires, notamment au moment de la négociation des crédits avec l'État.

En conséquence, aborder la contractualisation comme un outil d'avenir suppose au préalable de lever ces différents freins.

Exemples

- **Politique de la ville:** Elle conduit à allouer des aides de 70,80 euros par habitant d'une ZUS dans les Yvelines contre 31 euros au Seine-Saint-Denis, renforçant ainsi les disparités au lieu de les lisser⁽²⁾.
- **Cofinancement péréquateur:** Au sein d'un même département, entre deux villes ayant un écart de 1 à 5 de recettes fiscales, le taux de cofinancement appliqué par les dispositifs de l'ANRU ou de l'ACSé est le même.

D. Les conditions d'une démarche contractuelle performante

La réalité des pratiques contractuelles révèle que des conditions permettent de dépasser ces obstacles, tant dans la conception des projets que dans leur réalisation. Des exemples précis illustrent ces bonnes pratiques dans le document présenté en annexe. De façon synthétique, voici quelques-unes des conditions d'une démarche contractuelle performante.

La distinction des niveaux stratégique et opérationnel permet de redonner toute sa dimension à la réflexion politique sans l'enfermer dans des considérations uniquement financières (Exemple Contrat de développement territorial). Sur un plan stratégique, l'élaboration d'un diagnostic partagé entre les acteurs publics, privés, institutionnels et citoyens, est la condition préalable à l'identification d'un projet de territoire structurant. Au-delà du diagnostic, l'association de ces acteurs permet d'élaborer des projets et d'assurer une mise en œuvre en prise avec les réalités de la société civile et des entreprises locales (voir ci-dessous exemple ANRU). Ceci implique de penser par territoires de projet, indépendamment des échelons administratifs (voir ci-dessous exemple Département Ille-et-Vilaine).

Exemples

- **Contrat de développement territorial:** Tels qu'ils sont aujourd'hui formalisés, ces contrats sont avant tout des projections stratégiques du territoire et renvoient souvent à des contrats opérationnels sur des opérations ou des thématiques ciblées.
- **L'association des bailleurs, tant dans les phases de diagnostic, de conception des projets, de réalisation que d'évaluation, permet de mener des opérations de renouvellement urbain cohérentes et qui obligent les acteurs à tenir leurs engagements.** Par ailleurs, l'association obligatoire des citoyens au projet conditionne le financement du projet. Dans la réalisation de ces opérations, le financement partiel de l'ingénierie par l'agence a permis de soulager les collectivités et de restaurer une forme d'égalité des chances entre les territoires.
- **Ille-et-Vilaine:** dans le cadre des contrats de territoire du GG 3S, la contractualisation ne se fait pas avec l'EPCI en tant que structure mais avec l'EPCI en tant que territoire. Les besoins locaux à l'échelle de l'EPCI sont questionnés sans se poser a priori la question des compétences. En revanche la maîtrise d'ouvrage est à géométrie variable.
- **«numérique»:** certaines régions (Bretagne, Auvergne notamment) apportent leur savoir-faire en matière de très haut débit aux collectivités infra.

Le cas échéant, un accord concerté sur le périmètre prioritaire d'intervention est établi. L'État joue un rôle majeur dans le lancement de telles démarches de projet, par la fixation d'objectifs prioritaires et par sa capacité à peser sur l'agenda des acteurs. L'émergence de véritables projets suppose que les collectivités disposent d'une expertise, ce qui peut justifier un appui à l'ingénierie (voir ci-dessous exemples ANRU et numérique). Sur un plan opérationnel, la réussite de la démarche de contractualisation passe par l'application effective des engagements pris par les acteurs. Les collectivités recourent déjà à certains leviers, notamment des clauses de revoyure et des agents chargés du suivi des contrats. Plus à la marge, la contractualisation sur la méthode a pu être expérimentée avec succès.

E. Enjeux et principes d'une contractualisation porteuse de projet

Le recensement des attentes des acteurs vis-à-vis de la démarche contractuelle, ainsi que l'identification de freins et de bonnes pratiques à l'œuvre dans les territoires, mettent en évidence les enjeux sous-jacents d'une politique contractuelle performante.

La définition du contenu du contrat repose sur une connaissance fine des besoins du territoire, qui passe par une vision globale et partagée des acteurs et des financements engagés.

Cette démarche partenariale suppose de renforcer la confiance entre les acteurs, de restaurer la crédibilité du représentant de l'État en lui octroyant des marges de manœuvre dans la négociation. Par ailleurs, la contractualisation peut agir comme un véritable outil de péréquation, pour autant qu'elle prenne en compte les équilibres territoriaux et la situation des citoyens (exemple : en croisant les données des recettes fiscales des collectivités et des revenus par habitant). Enfin, une même politique doit pouvoir être territorialisée à des degrés divers en fonction des configurations locales et des besoins du territoire.

Pour répondre à ces enjeux, sur la base des pratiques innovantes révélées par les territoires, 25 fiches-actions sont proposées. Elles ont pour vocation :

- d'améliorer la gouvernance d'une démarche contractuelle cohérente avec les projets de territoire;
- de favoriser une démarche contractuelle adaptable mais dotée de forces de rappel contraignantes;
- d'offrir des outils au service de l'égalité des territoires,

Plongez dans l'actualité de la FPT avec La Gazette



Chaque semaine
l'hebdo avec son supplément.



Chaque jour
le Quotidien en ligne.



En permanence
l'accès libre à tous les services du Pack Internet sur www.lagazette.fr

Abonnez-vous !

Pour vous abonner, reportez-vous aux bulletins d'abonnement présents dans la revue ou rendez-vous sur www.lagazette.fr/abonnement.

+ de 56%
de réduction

La mise en œuvre des fonds structurels pour 2014-2020

La Stratégie Europe 2020, qui couvre la décennie 2010-2020, vise à créer, à l'échelle de l'Union européenne, les conditions d'une relance de l'économie basée sur une croissance intelligente, durable et inclusive.

Les onze thématiques

Dans le cadre de cette Stratégie Europe 2020, en ce qui concerne la mise en œuvre des fonds structurels européens pour la période 2014-2020, la Commission propose une concentration des interventions selon 11 thématiques (article 16 du règlement général) :

1. Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation,
2. Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité,
3. Renforcer la compétitivité des PME,
4. Soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ dans tous les secteurs,
5. Promouvoir l'adaptation aux changements climatiques ainsi que la prévention et la gestion des risques,
6. Protéger l'environnement et promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources,
7. Promouvoir le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles,
8. Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre,
9. Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté,
10. Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie,
11. Renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

Le cadre stratégique commun

Au niveau européen, un cadre stratégique commun garantit que les trois fonds de la politique de cohésion (Fonds de Cohésion, FEDER, FSE) ainsi que le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER) et le Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP) soutiendront la réalisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020 ».

La Commission a présenté, le 14 mars 2012, le cadre stratégique commun (CSC) pour aider les Etats membres à se préparer à la prochaine période de programmation. Ce CSC doit contribuer à définir des priorités d'investissement claires pour la prochaine période de programmation, du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020, dans les Etats membres et leurs régions.

Le contrat de partenariat

Les autorités nationales et régionales se référeront à ce CSC pour élaborer des contrats de partenariat avec la Commission. Elaboré par chaque Etat membre, ce document de nature stratégique déclinerait, au niveau national, les politiques de cohésion, de développement rural et de la pêche. Il fixerait donc les

grandes orientations des quatre fonds concernés. Il sera rédigé en coopération avec les partenaires et inclura notamment, conformément à l'article 14 du règlement général :

- une analyse des disparités et des besoins de développement au niveau national (diagnostic) ;
- la stratégie qui en découle, précisant, au regard des objectifs de la Stratégie Europe 2020 et du Programme national de réforme, les enjeux nationaux et les résultats attendus pour chacun des 11 thèmes d'intervention des fonds (appelés « objectifs thématiques ») ;
- une approche pour le développement territorial intégré (territoires urbains, ruraux, de pêche, massifs, fleuves, façades littorales, Régions ultra-périphériques, etc.) ;
- des modalités de mise en œuvre et de suivi efficaces.

Ce document succédera à l'actuel Cadre de référence stratégique national, mais ne sera pas aussi contraignant, ne fixera pas obligatoirement d'objectifs quantitatifs et ne forcera pas les Etats à choisir un nombre restreint de priorités. Contrairement au contrat de partenariat.

L'Instance nationale de préparation du contrat de partenariat

Sous l'égide de la DATAR, l'Instance nationale de préparation du contrat de partenariat (INAP) se compose de près de 80 structures, réparties au sein de quatre collèges (Etat, collectivités, partenaires sociaux, société civile et acteurs économiques). Le 20 décembre 2012, l'INAP s'est réunie, pour la première fois, à la DATAR, pour une présentation de la position des services de la Commission européenne sur ce que devraient être, d'après elle, les priorités stratégiques du contrat de partenariat.

Le calendrier de la consultation des acteurs

Les différents acteurs des fonds européens en France seront consultés par étapes. Dès début 2013, le « partenariat national », qui réunit plus de 300 partenaires institutionnels, socio-économiques et de la société civile, sera consulté par écrit. A partir du printemps 2013, les autorités de gestion des futurs programmes seront associées à la rédaction, dans une démarche de coconstruction, d'une première version du contrat de partenariat. Au cours du second semestre 2013, des réunions seront organisées pour une remise du projet d'accord à la Commission européenne, prévue au cours de ce même semestre. Entre avril et mai 2013, le grand public sera consulté via le site internet www.partenariat20142020.fr qui ouvrira le 1^{er} février 2013. ♦

Philippe Deloire

FONDS STRUCTURELS

Des aides sous-utilisées ?

Les aides européennes seraient-elles sous utilisées ? C'est ce que semblent montrer plusieurs études qui mettent toutefois en évidence une accélération de l'utilisation des fonds structurels.

I. Une consommation des crédits en hausse en 2011

Quelques chiffres

Le 27 janvier 2012⁽¹⁾, la Commission européenne a fait savoir que le rythme d'utilisation des fonds structurels s'était accéléré en 2011. Bruxelles relève que « les versements effectués aux Etats membres sur le budget prévu pour la politique de cohésion ont atteint le total record de 32,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 8 % par rapport aux 30,5 milliards d'euros versés en 2010 ». Et, celle-ci d'y voir « une performance exceptionnelle ».

Ainsi, le taux de paiement du Fonds européen de développement régional (FEDER) est passé de 22,3 % fin 2010 à 34,3 % fin 2011. En ce qui concerne le Fonds social européen (FSE), le taux de paiement, qui était de 23,5 % en 2010, a atteint 35,43 % en 2011. Le taux de paiement moyen observé pour les trois fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion) s'est situé à 33,4 % des montants alloués pour la période 2007-2013.

Explications

Selon la Commission européenne, le taux de consommation plus élevé du FEDER, du FSE et du Fonds de cohésion en 2011 tient au fait que les projets cofinancés arrivant à maturité, s'agissant d'un décaissement des fonds au fur et à mesure de l'avancement du projet, un plus grand nombre de factures a été soumise aux fins de remboursement qu'au cours des années précédentes.

D'autre part, la Commission européenne a décidé de porter à 95 % le taux de cofinancement de l'Union européenne, contre 85 % auparavant, à l'égard de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal, de la

Roumanie, de la Lettonie et de la Hongrie, ces pays étant gravement affectés par la crise économique.

Selon l'eurodéputé Michael Theurer, auteur d'un rapport du 22 juillet 2011 consacré à « l'absorption des Fonds structurels et de cohésion »⁽²⁾, cette situation aurait également pour origine l'assouplissement des règles de fonctionnement des fonds structurels⁽³⁾. Pour Marjorie Jouen, conseillère du think tank « Notre Europe », le taux d'absorption record de 2011 serait également dû « au record de lenteur » dans l'utilisation des fonds au cours de la période de programmation précédente (2000-2006), non seulement par les Etats, mais aussi par les collectivités territoriales.

II. Une situation contrastée

Le classement des 27 Etats membres en fonction de leur taux de consommation des trois fonds structurels précités donne le résultat suivant : Irlande : 48,27 %, Lituanie : 47,98 %, Suède : 46,52 %, Estonie : 41,99 %, Allemagne : 41,15 %, Finlande : 40,92 %, Luxembourg : 40,58 %, Autriche : 39,19 %, Royaume-Uni : 38,83 %, Danemark : 38,28 %, Portugal : 37,77 %, Chypre : 37,39 %, Pologne : 37,23 %, Slovaquie : 37,01 %, Espagne : 36,52 %, Lettonie : 36,43 %, Hongrie : 35,25 %, Grèce : 34,94 %, France : 34,77 %, Pays-Bas : 33,62 %, Belgique : 32,17 %, République tchèque : 27,14 %, Bulgarie : 23,55 %, Italie : 21,72 %, Roumanie : 16,51 %. Moyenne 33,36 %⁽⁴⁾.

La situation des nouveaux Etats membres (NEM) de l'Union européenne mérite également d'être distinguée, comme le montre une étude de Natixis du 11 février 2011 intitulée : « Fonds structurels européens : quel bilan à mi-parcours pour les NEM ? »⁽⁵⁾.

Cette étude tire ainsi trois enseignements :

- > d'une part, l'absorption des fonds structurels démarre lentement, même si on peut noter que le bilan est satisfaisant pour les pays baltes alors qu'il est médiocre pour la Bulgarie et la Hongrie ;
- > ensuite, cette situation s'explique par le montant élevé des fonds à absorber au regard de la faiblesse des structures chargées de la gestion des fonds structurels tant au niveau de l'Etat que des régions ;
- > enfin, le cofinancement demandé aux Etats est entravé par les programmes de consolidation budgétaire actuellement en cours.

La Pologne

Pour la période 2007-2013, la Pologne est le premier pays bénéficiaire de la politique structurelle et de cohésion avec une enveloppe globale de 67,3 mil-

32

illiards d'euros, représentant 45 % des sommes attribuées aux NEM, soit 20 % de l'enveloppe totale de 346,5 milliards d'euros qui concerne les 27 États membres⁽⁶⁾. De 2004 à 2006, la Pologne avait affiché un taux de consommation des fonds structurels de 89 % en utilisant 5 milliards d'euros sur une enveloppe de 5,6 milliards d'euros⁽⁷⁾.

La Bulgarie et la Roumanie

Ces deux pays, devenus membres de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007, accusent un important retard de développement comparé à la moyenne du niveau de vie des 27 pays de l'Union européenne.

La Bulgarie a connu une lente amorce dans la consommation des fonds structurels (0% en 2008, 3 % en 2009) avant de nommer, en mars 2010, un ministre chargé des fonds européens. Cela a permis de relancer les réformes indispensables à accélérer le lancement d'appels d'offres (par exemple, la phase 2 du métro de Sofia et les transports urbains intégrés) et d'optimiser la gestion des programmes⁽⁸⁾.

Avec un taux de 16,51 %, soit deux fois inférieur à la moyenne communautaire, la Roumanie connaît une situation préoccupante qui s'explique par des aspects structurels liés au transfert de la gestion des fonds structurels du niveau central au niveau local. Les entreprises privées et les institutions publiques hésitent à recourir aux fonds structurels tant elles demeurent confrontées aux excès de bureaucratie, à la corruption et aux blocages de l'économie aggravés par la crise⁽⁹⁾.

La France

Pierre Lequiller, député des Yvelines, Président de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, et Sophie Auconie, députée européenne, ont remis, le 12 mai 2010, un rapport sur les fonds structurels à Pierre Lellouche, Secrétaire d'État chargé des affaires européennes⁽¹⁰⁾. Les auteurs notent que « les fonds structurels alloués à la France pour la période 2007-2013 sont éligibles depuis le 1^{er} janvier 2007, ce qui signifie qu'ils peuvent être dépensés depuis cette date, du moins en théorie. Pourtant, au 1^{er} juillet 2009, soit après deux années et demie de démarrage des programmes, le taux de programmation n'était que de 14 % pour le FEDER et de 18 % pour le FSE, avec des taux de consommation effective inférieurs à 2 %. Ces niveaux de programmation ont alors pu légitimement faire craindre un dégageant d'office en fin d'année 2009 : au 25 octobre 2009, seules trois régions (Auvergne, Limousin et Midi-Pyrénées) avaient justifié la totalité de leurs crédits au titre de l'année 2009 »⁽¹¹⁾.

En réalité, ce retard est en partie imputable à la Commission européenne. En effet, la négociation, puis l'approbation par la Commission européenne des programmes opérationnels, ne s'est achevée qu'en fin d'année 2007. Par ailleurs, Bruxelles a accepté, fin 2008, de prolonger de six mois la date finale d'éligibilité des dépenses de la précédente période de programmation 2000-2006. Enfin, la Commission européenne a également demandé de réorienter une part significative des fonds structurels vers des projets en matière de recherche et d'innovation.

Les auteurs du rapport critiquent sévèrement le système politico-administratif français en ces termes : « La complexité des procédures et la crainte des contrôles a posteriori conduisent un certain nombre de porteurs de projets à renoncer à déposer leur dossier, ce qui tend à réserver l'utilisation des fonds structurels aux seules collectivités et entreprises qui atteignent une taille suffisante (moyens financiers et humains). Plus généralement, on peut considérer qu'il y a un problème de communication et d'information sur l'Europe en France, et particulièrement sur l'accompagnement des fonds structurels. Il en résulte que les crédits européens tendent à être réservés aux seuls initiés, excluant de fait une grande partie des bénéficiaires potentiels ».

Outre que le rythme de la programmation s'est accéléré au deuxième et troisième trimestre 2009, la France, avec un taux de consommation de 34,77 %, se situe à la 18^{ème} place du classement, mais dans la moyenne communautaire, ce qui est conforme à sa situation habituelle. Reste que, comme le note Marjorie Jouen, pour atteindre le seuil de 70 % en 2014, la France devra redoubler d'effort en mettant l'accent sur l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Philippe Deloire

Notes

- (1) Communiqué de presse. IP/12/79.
- (2) www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0287+0+DOC+PDF+Vo//FR&language=FR
- (3) Voir le communiqué de presse précité, 5^{ème} paragraphe.
- (4) Idem, 7^{ème} paragraphe.
- (5) http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/detail.cfm?LAN=FR&id=165
- (6) <http://clb.natixis.com/flushdoc.aspx?id=56596>
- (7) www.tresor.economie.gouv.fr/Files/323909
- (8) www.tresor.economie.gouv.fr/3220_le-parcours-europeen-de-la-bulgarie-lenjeu-de-la-consommation-des-fonds-structurels
- (9) www.euractiv.fr/incapacite-roumanie-absorber-fonds-europeens-article
- (10) www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000400/index.shtml
- (11) Idem, p. 29.

Fonds européens

Dix régions françaises réclament un coup de pouce

Pour la période 2014-2020, les territoires dont le PIB se situe entre 75 et 90% de la moyenne de l'Union obtiendront le statut, assoupli, de « région en transition ». Mais pas plus de moyens.

Au stade actuel des négociations, l'enveloppe globale des fonds structurels atteint 320 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Un niveau proche de celui de la précédente génération, 2007-2013, mais avec un pays en plus (la Croatie). C'est « raisonnable », jugent à l'unisson l'Association des régions de France (ARF) et l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE). Contrairement à ce que certains craignaient, la politique régionale ne devrait pas être sacrifiée sur l'autel de la politique agricole commune. La

CALENDRIER

7 et 8 février
Ultimes arbitrages
du Conseil européen.

A partir
du printemps
Débat au Parlement
européen.

Juin
La France présente
ses programmes
opérationnels
à la Commission.

Commission, le Parlement et le Comité des régions promeuvent une vision relativement ambitieuse du budget européen. Christophe Rouillon (PS), président de la commission « Europe » de l'Association des maires de France (AMF), compte sur ce « triangle d'acier » pour résister au président du Conseil, Herman Van Rompuy, qui défend un scénario d'austérité: « Nous ne voulons pas de discussions de marchands de tapis, qui se traduiraient par l'érosion des fonds consacrés à la cohésion territoriale et à la relance économique. »

Au cœur du débat, les régions dont le produit intérieur brut (PIB) se

situe entre 75 et 90% de la moyenne européenne. Ces entités ne veulent plus faire partie de la catégorie des régions « en compétitivité », au même titre que les territoires les plus riches. Même si, en France, leur PIB décline souvent, elles ne font pas partie des zones les plus pauvres pour autant. Elles ne remplissent donc pas, comme les DOM-COM, l'objectif européen de convergence.

Dotations revues à la baisse

Les dix régions (*) françaises concernées (Auvergne, Basse-Normandie, Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Poitou-Charentes) demandent la création d'un statut de « région en transition ». « Il s'agit de ne pas renoncer à la cohésion territoriale au profit de la seule excellence », résume Christophe Moreux, directeur des politiques territoriales à l'AFCCRE.

La création du statut de région en transition est acquise. Les 52 régions de l'Union européenne concernées, pour l'heure, sont dotées de 31,4 milliards d'euros. Un chiffre revu à la baisse au regard de la proposition de la Commission: 39 milliards. Au grand dam des régions françaises, deux catégories sont envisagées à ce stade du débat. D'une part, celles dont le PIB par habitant était inférieur à 75% de la moyenne du PIB européen et l'a dépassé. D'autre part, celles dont le PIB décline puisqu'il est passé sous la barre des 90%. Rien de spécifique n'est prévu pour ce second groupe, où se rangent les dix régions françaises. Le



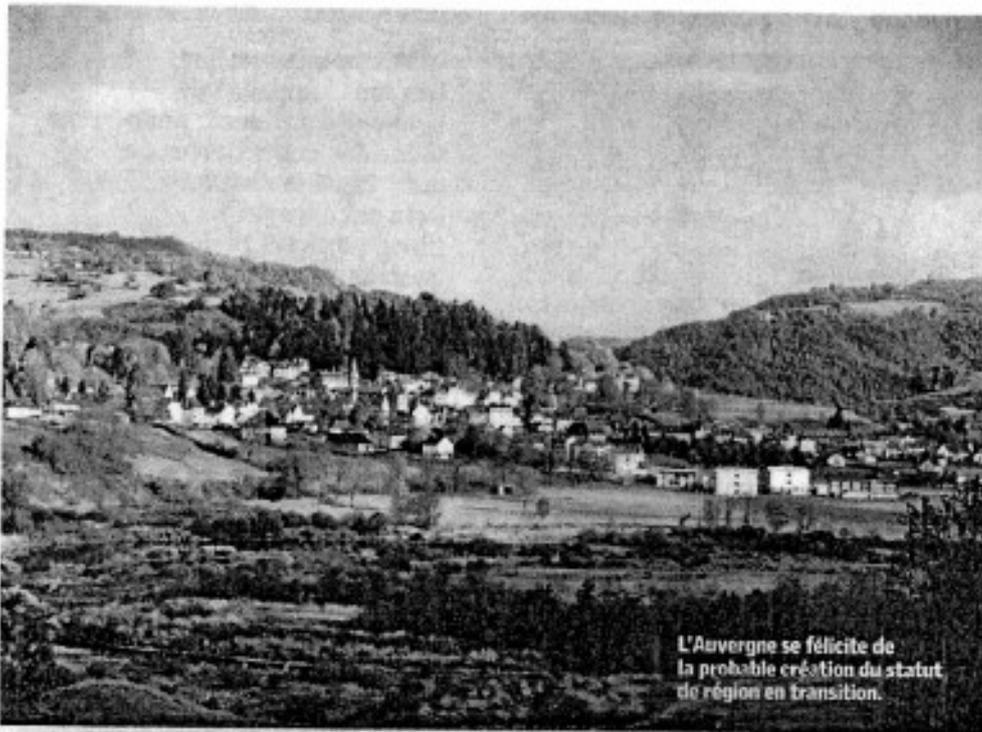
L'EXPERT

FRANCK SOTTOU, professeur associé au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam) et consultant au cabinet Public Impact

« Les territoires les plus développés pourront uniquement financer des investissements innovants »

« Les régions "en compétitivité" devront s'inscrire dans les objectifs et les thématiques, très ciblés, de la stratégie de croissance "Europe 2020". Elles ne pourront plus utiliser le Fedler pour financer la construction d'une ligne à grande vitesse, et encore moins la réfection d'une route, comme cela a été le cas par le passé. Elles devront uniquement financer des investissements à la fois innovants et structurants. Les régions en compétitivité et celles en transition devront consacrer au moins 20% de leur dotation à l'efficacité énergétique et 60% à la compétitivité. Toute-

fois, les régions en transition auront le droit de financer un projet au maximum à 60% par les fonds européens, contre 50% pour celles en compétitivité. Pour toutes, des indicateurs de performance seront instaurés. L'Union européenne incitera également les collectivités à développer des projets fondés sur des partenariats "intelligents" avec des acteurs privés. La logique de subvention ne sera plus la seule à l'œuvre. Dans l'esprit du plan "Marshall", seront mis en place d'autres instruments financiers, tels les avances remboursables et les garanties d'emprunt. »



Auvergne • 1,3 million d'hab.

Le soutien au très haut-débit devrait toujours être admis

Le président de la région Auvergne, René Souchon (PS), se félicite de la probable création du statut de « région en transition ». La souplesse qu'offre ce cadre devrait permettre à sa collectivité de continuer à financer, avec les fonds structurels européens, les infrastructures de très haut-débit (THD), ce qui n'était pas vu d'un très bon œil par la Commission dans les zones métropolitaines. Le Feder pourra être mobilisé en ce sens. « Si nous étions une région en compétitivité, ce ne serait pas possible. De même, nous bénéficierons de plus de liberté avec des sous-programmes thématiques, dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural », argumente René Souchon. L'Auvergne, qui se vantait dès 2009 d'être la première région de France « 100 % haut-débit », a en effet lancé l'an dernier, avec les départements et les agglomérations, un ambitieux projet de déploiement régional du THD. Sur la période 2012-2020, l'initiative privée doit couvrir 45 % de la population et 10 % des communes (Clermont-Ferrand, Vichy, Moulins, Montluçon, Aurillac, Le Puy-en-Velay, Riom et Saint-

Flour), et un réseau d'initiative publique concernera 55 % des habitants répartis dans 90 % des communes. Un candidat doit être désigné à l'issue de la procédure de dialogue compétitif cet été.

Chaufferies bois

Le développement des énergies renouvelables sera sans doute un autre axe important pour la nouvelle génération auvergnate de crédits européens, comme ce fut le cas en 2007-2013, où une centaine de chaufferies bois et panneaux solaires pour des bâtiments publics et privés avaient été financés. « Sur un territoire comme le nôtre, cela permet de soutenir le développement de la filière », explique la directrice de la mission « Europe » de la région, Chantal Moreau. « Si je devais avoir des inquiétudes, ce serait sur le volume budgétaire affecté aux fonds structurels, qui dépend de l'arbitrage des chefs d'Etat européens », confie René Souchon, qui s'attend à une baisse de 8 à 10 %. « Nous aurons moins d'argent et devons être très sélectifs. A nous de savoir utiliser au mieux ces moyens financiers », conclut-il. *Pablo Aiquez, à Clermont-Ferrand*

risque, pour celles-ci, serait non seulement de ne pas recevoir plus d'argent mais aussi d'en perdre. Elles pourraient avoir à se partager 3,95 milliards d'euros en 2014-2020, Fonds européen de développement régional (Feder) et Fonds social européen (FSE) compris. « Nous espérons que les autorités françaises pourront faire augmenter cette dotation budgétaire », indique Cécile Combette-Muria, responsable du bureau de la Basse-Normandie à Bruxelles. A défaut, l'argent pourrait manquer dans des filières d'avenir, comme les énergies marines renouvelables. « Avec les baisses de dotation, le nombre de thématiques et d'objectifs diminue mécaniquement », ajoute le consultant Franck Sottou (lire l'encadré p.8). Pour autant, le statut de région en transition devrait offrir plus de souplesse. Le soutien aux services classiques à la population, proscrits pour les territoires en compétitivité, sera toujours possible, sous conditions.

Décentralisation de la gestion

Les programmes opérationnels s'accompagneront, en France, d'une nouvelle décentralisation. Aujourd'hui, les régions gèrent par délégation environ 50 % du Feder et, avec les départements, 60 % du FSE. « L'Etat leur confiera, par transfert ou délégation, la gestion des programmes opérationnels des fonds structurels européens et du Fonds européen agricole pour le développement rural [...]. L'Etat pourra également confier aux départements la gestion des fonds relatifs à la cohésion économique et sociale lorsque les actions relèvent du FSE », lit-on dans la note de synthèse gouvernementale de décembre 2012 sur l'avant-projet de loi de décentralisation, que s'est procuré « Le Courrier des maires ». « C'est considérable ! » se félicite René Souchon, président de la commission « aménagement du territoire » de l'ARF. L'AMF, par la voix de Christophe Rouillon, se montre moins enthousiaste : « Nous souhaitons que les intérêts des collectivités infrarégionales soient entendus. Il ne faudrait pas qu'au jacobinisme d'Etat succède un jacobinisme régional. »

*Jean-Baptiste Forray,
avec Nathalie Vandystadt, à Bruxelles*

(*) Peut-être aussi, la Martinique héritant les 75 %.

N° 27

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur les **partenariats entre l'État et les collectivités territoriales**,

Par M. Georges LABAZÉE,

Sénateur,

(1) Cette délégation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Kratinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurcy, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau, Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarrier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard.

INTRODUCTION

L'instauration d'une relation de confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales est aujourd'hui l'une des préoccupations principales des élus locaux.

Elle est indispensable au maintien et au développement des partenariats entre l'Etat et les collectivités, qui leur permettent de déployer leur action dans une logique de complémentarité et non de concurrence. Elle suppose le respect de la parole donnée comme des prérogatives de chacun.

Or, l'exemple des contrats de projets Etat-régions, anciennement appelé contrats de plan Etat-régions, illustre la portée des efforts qui restent à réaliser dans ce domaine. Ces contrats permettent à l'Etat et aux régions, mais aussi à d'autres catégories de collectivités territoriales ou leurs groupements, de s'engager ensemble, sur une période pluriannuelle, à réaliser des projets destinés à répondre aux défis posés par leur territoire.

Ces contrats sont en effet aujourd'hui caractérisés par une relation asymétrique entre l'Etat et les collectivités. L'Etat n'hésite pas à s'en servir pour faire financer des politiques qui relèvent de sa propre responsabilité par les collectivités territoriales. En outre, bien loin de les considérer comme une « *ardente obligation* », il ne respecte pas toujours ses engagements dans les délais, quand il n'y renonce pas purement et simplement.

Outre ces critiques tenant à la qualité des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités, l'absence de lisibilité du contenu de ces contrats a souvent été dénoncée. Pourtant, ils ont toujours été pérennisés, et ce bien après l'abandon du plan quinquennal qui sous-tendait les anciens contrats de plan. Si leurs modalités concrètes sont perfectibles, leur approche, qui se veut transversale, partenariale et territoriale, représente de fortes potentialités. Et les acteurs du terrain ne demandent qu'à pouvoir s'en saisir pleinement. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur a choisi de centrer sa réflexion sur ce type de partenariat.

Alors que la génération actuelle des contrats de projets Etat-régions doit s'achever en 2013, ce rapport vise à apporter quelques éléments de bilan et à en envisager l'avenir. Bien évidemment, la nouvelle étape de la décentralisation, dont les contours doivent encore être définis, aura un impact sensible sur les décisions qui seront prises à ce sujet. Les évolutions liées à la répartition des compétences, notamment, auront des répercussions sur le contenu comme la composition des parties prenantes à la contractualisation future entre l'Etat et les collectivités.

Ce contexte ne doit néanmoins pas empêcher de lancer la réflexion sur le sujet en amont, dans la lignée des précédents travaux de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

À cette fin, votre rapporteur s'est attaché à recueillir les témoignages des acteurs concernés à l'occasion de plusieurs séries d'auditions à Paris et de trois déplacements.

Si la contractualisation à caractère transversal est pérennisée – ce que souhaite votre rapporteur –, ses orientations doivent être définies rapidement, afin qu'une convergence avec la négociation de la génération 2014-2020 des fonds européens puisse avoir lieu. Or, plusieurs étapes sont à prévoir dans ce processus, notamment une phase de détermination des modalités de la contractualisation au niveau national, et une phase de négociation proprement dite dans chaque territoire. Elles doivent être anticipées suffisamment en amont, afin de pouvoir se dérouler dans les meilleures conditions possibles pour l'ensemble des parties prenantes.

Il importe dès lors de soumettre dès à présent au débat quelques principes devant régir l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités, à la lumière des témoignages recueillis par votre rapporteur auprès des acteurs concernés.

[. . .]

3. Un caractère structurant indéniable

La formalisation concertée de projets destinés à répondre aux enjeux des territoires et leur programmation sur une période longue, actuellement de sept ans, confèrent aux CPER un caractère structurant indéniable pour les territoires.

À partir d'une vision stratégique globale et partagée, les parties prenantes au contrat arrêtent des projets pour lesquels elles prévoient des crédits sur plusieurs années, qu'elles s'engagent à assurer. L'inscription d'un projet dans un CPER tend ainsi – dans une certaine mesure, car les difficultés d'exécution sont réelles – à en protéger les crédits, puisqu'ils ont fait l'objet d'un engagement de plusieurs parties.

Les crédits mobilisés dans ce cadre constituent en outre un effet de levier remarquable, notamment en matière de mobilisation des fonds européens. Le recours à ces derniers exige en effet une contrepartie dite « nationale », qui peut émaner soit de collectivités publiques, comme l'Etat ou les collectivités, soit du secteur privé. À défaut, les crédits européens sont perdus sous l'effet du dégagement d'office.

~~Article L. 4125-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)~~

La combinaison de plusieurs financements, de l'Etat, des collectivités et les fonds européens, permet l'émergence de projets d'une certaine ampleur, qui n'auraient pu exister sans une telle mobilisation commune. C'est la raison pour laquelle les axes retenus en 2006 pour les CPER s'inscrivent très clairement dans la logique des priorités européennes fixées à Lisbonne ou Göteborg, notamment l'économie de la connaissance, la recherche, le développement et l'innovation, le capital humain et le développement des entreprises, ainsi que le développement durable.

D'après la DATAR, la part que représentent les CPER dans la contrepartie aux financements des programmes opérationnels (PO) européens n'a pas été évaluée de façon précise¹. Il est des territoires où la recherche d'une convergence avec la programmation en matière de fonds européens constitue un axe fort de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités. En Corse par exemple, la maquette initiale du contrat de projets 2007-2013 prévoit une mobilisation du fonds européens de développement régional (FEDER) à hauteur de 128 millions d'euros, ce qui représente près de la moitié des engagements contractuels de l'Etat et de la collectivité territoriale de Corse. Lors de leur audition, M. Dominique Bucchini, président de l'assemblée de Corse, et M. Paul Giacobbi, président du conseil exécutif de Corse, ont particulièrement souligné les apports d'une telle recherche de convergence entre les contrats de projets et les fonds européens.

Par ailleurs, les opérations inscrites en CPER peuvent bénéficier de financements hors CPER, qui ne figurent pas dans les contrats mais concourent à la réalisation des opérations. Ils traduisent l'effet de levier que peuvent constituer les CPER. Il est cependant difficile d'évaluer leur ampleur, dans la mesure où la saisie de ces données dans le logiciel de suivi, Presage, n'est pas obligatoire.

Les CPER permettent en outre une certaine acculturation des acteurs à des problématiques encore parfois insuffisamment prises en compte, et à dimension transversale, telles que la dimension environnementale du développement durable par exemple.

Enfin, le suivi partenarial de l'exécution des contrats favorise la réalisation d'un bilan régulier de l'avancement des projets et la résolution des obstacles rencontrés, à l'occasion des rendez-vous entre les acteurs concernés.

B. ... MAIS UN MODÈLE À BOUT DE SOUFFLE

Malgré les nombreux atouts des CPER, certaines de leurs modalités suscitent des critiques récurrentes. Bien que non remis en cause dans son principe, cette forme de partenariat semble aujourd'hui à bout de souffle.

¹ Les deux dispositifs sont suivis dans le logiciel Presage, mais de façon distincte, ce qui ne permet pas de faire un croisement automatique des différentes sources de financement.

La volonté d'une prise en compte de certaines de ces critiques apparaît dans les documents préparatoires à la dernière génération des CPER, couvrant la période 2007-2013. D'après la circulaire du Premier Ministre du 6 mars 2006, les fondements de cette génération devaient être les suivants :

- « des objectifs plus clairs ;
- des contenus plus resserrés ;
- des projets mieux étudiés ;
- un partenariat plus efficace avec les conseils régionaux et les autres catégories de collectivités territoriales ;
- une meilleure garantie du respect des engagements de l'Etat¹. »

Force est de constater que ces bonnes intentions n'ont pas mis fin à toutes les critiques.

1. Une relation qui reste asymétrique

Pour nombre d'acteurs, les CPER constituent **un moyen à peine déguisé, pour l'Etat, d'obtenir des cofinancements sur des projets qui relèvent de sa responsabilité**. Les élus y participent, dans la mesure où ces projets constituent des éléments d'attractivité de leurs territoires, et où on leur affirme que ces projets ne pourraient voir le jour sans leur financement.

La mobilisation des crédits par les différents acteurs est inégale. D'après la DATAR, sur les 29,5 milliards d'euros prévus sur la période 2007-2013 pour les CPER², seulement 12,8 milliards relèvent de l'Etat (soit 43%). 15,5 milliards relèvent des régions (soit 53%), et 1,3 milliard des autres collectivités territoriales ou de leurs groupements (soit 4%).

Si l'on compare les maquettes initiales, l'engagement de l'Etat a été réduit par rapport à la précédente génération de contrats de plan (2000-2006) de 19,5 milliards d'euros à 12,8 milliards d'euros. La DATAR précise que cette réduction est concomitante à un resserrement du champ traité par les CPER sur un nombre limité de thématiques prioritaires et de projets d'investissements structurants, et ajoute que ce ciblage de l'action de l'Etat a permis un accroissement de plus de 25% de l'effort financier sur les champs ainsi resserrés, au regard des montants de la période précédente. Force est toutefois de constater que les régions et les autres collectivités n'ont pas réduit leur engagement dans les mêmes proportions.

¹ Circulaire n°5137/SG du Premier ministre du 6 mars 2006 aux préfets de région sur la préparation des contrats de projets Etat-régions.

² CPER à dimension interrégionale inclus.

Engagements de l'Etat et des régions prévus par les maquettes initiales des CPER (milliards d'euros)

	Etat	Régions
1994-1999	11,8	10,8
2000-2006	19,5	18,9
2007-2013	12,8	15,5

Les marges de négociation peuvent en outre parfois apparaître assez faibles au niveau des territoires. Mais c'est encore au niveau de l'exécution budgétaire des CPER que l'asymétrie apparaît de la façon la plus criante. L'Etat ne parvient pas toujours à assurer ses engagements financiers dans les délais, quand il ne renonce pas purement et simplement à l'exécution de certains projets.

Pour respecter les engagements qu'il avait pris dans le cadre des contrats 2000-2006, l'Etat a dû prendre plusieurs dispositifs en 2007, notamment la mobilisation de crédits de paiement supplémentaires du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) fin 2006 et début 2007, la prolongation d'une année des possibilités d'engagement dans le cadre des contrats de pays ou d'agglomérations du volet territorial, ou la poursuite des engagements dans le volet routier sans limitation de durée.

Après ces mesures de rattrapage, à fin 2009, 16,4 milliards d'euros avaient été délégués sur les 19,5 prévus, soit un taux de délégation de 84%. Mais seuls 14,9 milliards avaient été engagés, soit un taux de 76,2%¹. L'absence de système de remontée fiable des informations concernant les collectivités a rendu impossible l'établissement de données similaires pour les collectivités.

Sur la période 2007-2013, la DATAR fournit un taux d'engagement des crédits de l'Etat de 59% au mois d'août 2012². Le plan de relance initié à la fin de l'année 2008 a permis à l'Etat de mandater un certain nombre de crédits au cours de l'année 2009. En Alsace, 40% des crédits engagés et mandatés par l'Etat en ont été issus. Mais il s'agit d'une mesure dont les effets sont limités dans le temps.

Les difficultés d'exécution rencontrées par l'Etat ont été illustrées à plusieurs reprises lors des rencontres de votre rapporteur avec les services de l'Etat en région. Elles risquent de vider de son sens l'outil contractuel et mettent à mal la qualité des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités. En délégation³, nos collègues Jean-Luc Fichet et Stéphane Mazars ont particulièrement insisté sur les obligations qu'implique la notion de contrat pour les parties prenantes.

¹ Source : DATAR.

² Là encore, et malgré les efforts déployés pour renforcer le suivi des contrats, il n'existe pas de données fiables similaires s'agissant des crédits des régions ou des autres collectivités. Ce point sera abordé plus précisément plus loin.

³ Le compte rendu du débat figure en annexe 2 du présent rapport.

Lorsque l'Etat prend du retard au niveau de l'exécution budgétaire, les collectivités doivent faire preuve de souplesse budgétaire et avancer les crédits correspondants pour que les projets puissent tout de même se réaliser. Elles pallient ainsi les défaillances de l'Etat, à coup de décisions budgétaires modificatives, réputées plus faciles à mettre en œuvre que le déblocage de crédits ministériels. Leur trésorerie, comme leur gestion budgétaire, s'en trouvent affectées.

Ce cas de figure s'est par exemple présenté en Alsace, pour l'exécution du volet enseignement supérieur – recherche du CPER. L'Etat ayant programmé en 2011 une dotation bien en-deçà de ses engagements initiaux, les collectivités ont décidé d'affecter en 2012 l'intégralité des crédits du volet sur une seule opération déjà engagée, afin qu'elle puisse se terminer, tandis que les autres ont dû être gelées.

Les retards pris dans l'engagement des crédits peuvent également engendrer des retards dans l'exécution des travaux, avec des conséquences parfois dommageables, notamment sur le coût final des opérations.

2. La tentation du « fourre-tout »

L'étendue des thématiques traitées par les CPER a pu alimenter la sensation d'un instrument « fourre-tout », intégrant des projets d'intérêt et d'envergure variables, dont la faisabilité n'est pas toujours assurée. La critique du saupoudrage des crédits est fréquente, alors que l'absence d'une vision stratégique claire, définie au niveau national, est souvent dénoncée.

Afin d'éviter cet écueil, le champ de la contractualisation a été réduit pour la période 2007-2013, par rapport aux périodes précédentes. L'annonce de « *contenus plus resserrés* » répondait à cette préoccupation, tandis qu'un effort particulier sur la sélectivité des projets avait été annoncé.

Cette critique reste pour autant d'actualité. Le rapport réalisé par M. Philippe Bellec, Inspecteur de l'administration du développement durable et M. Éric Sesboué, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, sur l'avenir des CPER¹ déplore « *un cadrage stratégique insuffisant* », qui « *génère une relative illisibilité des objectifs poursuivis et favorise une dispersion des actions.* » Les CPER 2007-2013 ont été établis sur la base du cadre de référence stratégique national (CRSN) relatif aux fonds européens, et de contributions régionales demandées aux préfets de région. Or, d'après les auteurs du rapport, le cadrage stratégique, « *principalement élaboré à l'échelle régionale, [...] contient généralement l'ensemble des préoccupations locales, sans réelle hiérarchisation des priorités et sans capacité d'arbitrage. De ce fait, les contrats sont devenus essentiellement des conventions de cofinancement.* » Au niveau national, le cadrage stratégique apparaît comme

¹ « *Quel avenir pour les CPER après 2013 ?* », rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) réalisé par MM. Philippe BELLEC et Éric SESBOÛE.

résultant essentiellement de « l'agrégation plus ou moins artificielle de stratégies définies à l'échelle des 26 territoires régionaux ».

Quant à l'accent général mis sur la compétitivité et l'attractivité des territoires, à la suite de la transformation en janvier 2006 de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), il a suscité de nombreuses déceptions, voire des crispations, au sein des partenaires concernés. La vision de l'aménagement du territoire qu'il soutient a montré ses limites, d'ailleurs actées par le retour à l'acronyme de la DATAR dès décembre 2009, désignant désormais la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Outre ces difficultés de cadrage stratégique, il doit être relevé qu'aujourd'hui encore, les CPER ne concernent pas toujours des équipements structurants. L'association des régions de France (ARF) a ainsi déploré la présence en leur sein d'interventions qui relèvent davantage d'une logique de guichet que de la réalisation de projets stratégiques. L'exemple des aides à l'agriculture a été cité. Outre la dispersion des sujets traités, la dispersion des parties prenantes, au niveau des ministères ou des établissements publics, a également été évoquée.

La multiplicité des types de projets financés peut également parfois alimenter la critique d'un manque de transparence dans la répartition des crédits de l'Etat entre les projets et les territoires.

Enfin, l'inscription en CPER de projets anciens, élaborés bien avant la négociation même des contrats a conduit certains acteurs à qualifier cet instrument de « voiture-balai » ou d'outil de « recyclage » de projets, plus que d'outil de coproduction des politiques publiques. Les faibles possibilités d'adaptation des projets, une fois inscrits en CPER, sont également déplorées, alors que la durée des contrats est longue.

Dans ce cadre, la lisibilité et la plus-value des CPER sont parfois contestées dans la pratique. Les acteurs craignent que la logique de guichet prenne le pas sur une implication effective des parties prenantes dans la réalisation de projets identifiés en commun.

3. Le dépouillement des CPER par la multiplication des appels à projets

Trop de partenariats tuent le partenariat. **La lisibilité des CPER a été considérablement amoindrie par la multiplication de politiques menées en dehors des CPER, qui en vident le contenu en le concurrençant.**

L'aménagement du territoire a été marqué, ces dernières années, par la multiplication de procédures d'appels à projets : plan Campus, pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale (PER), programme d'investissements d'avenir (PIA)...

Ces appels à projets répondent à une logique sensiblement différente des CPER. Ils s'opèrent en général de façon verticale, de l'autorité chargée de leur mise en œuvre vers les collectivités, à l'encontre du principe de la décentralisation. Ils constituent, de fait, « un gouvernement à distance » des territoires, comme l'a souligné l'AdCF. En outre, ils ne répondent pas nécessairement à une logique interministérielle. Destinés à mettre en œuvre des priorités fixées en dehors du calendrier des CPER, ils s'inscrivent dans un horizon de plus court terme. Enfin, ils mettent en concurrence les territoires.

Il est bien évidemment naturel que par une procédure d'appel à projets, un ministère veuille développer une politique propre, ou qu'un accent particulier soit mis de temps à autre sur une politique spécifique. Quant à la sélection de projets après une mise en concurrence, elle n'est pas nécessairement condamnable en soi. Toutefois, la multiplication de ces procédures a des effets pervers.

Tout d'abord, elle risque de mettre à l'écart les territoires qui n'ont pas les moyens suffisants, en matière d'ingénierie notamment, de développer des projets à chaque fois qu'un nouvel appel à projets est lancé. En ce sens, le risque existe que ces politiques ne profitent à chaque fois qu'aux territoires qui ont déjà développé un certain nombre d'outils.

Ensuite, les modalités de sélection des projets répondent à une logique descendante, qu'il convient de ne pas multiplier à l'envi. La sélection intervient souvent au niveau national, dans des délais très courts, ce qui ne permet pas de réelle prise en compte des spécificités des territoires. L'avis du préfet peut être sollicité, mais il est en général assez formel. La négociation avec les collectivités n'a pas la même ampleur que dans le cadre des CPER. Dans la mesure où elle porte sur des périmètres limités et s'effectue en général de façon bilatérale (entre l'autorité responsable de l'appel à projets et le porteur de projet), les compromis et la recherche de cohérence entre les interventions sont moins aisés qu'à l'occasion d'une négociation globale où l'ensemble des acteurs sont réunis, et projettent leurs interventions respectives sur une longue période. Le foisonnement des procédures d'appels à projets a en outre pour conséquence de multiplier les conventionnements entre les ministères et les collectivités et partant, le temps et l'énergie passés à l'occasion de leur négociation. [. . .]

Malgré ces critiques récurrentes, l'éventualité d'une non-reconduction de la contractualisation à caractère transversal, parfois évoquée, est écartée par la majorité des acteurs. La conviction de votre rapporteur est que cet instrument doit être pérennisé, mais réformé, de façon à éviter ces écueils et à en préserver les potentialités. Les auteurs du rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable ne concluent pas autrement sur ce point. Plusieurs cahiers d'acteurs remis dans le cadre des Etats généraux de la démocratie territoriale traduisent un positionnement similaire.

La nouvelle étape de la décentralisation devrait être l'occasion d'une clarification de la répartition des compétences entre les différents acteurs. Dans les domaines où l'Etat et les collectivités continueront à intervenir de façon complémentaire, la contractualisation couvrant plusieurs champs de l'action publique constitue une forme pertinente de partenariat entre ces acteurs. Elle doit être privilégiée à la multiplication des politiques sectorielles, menées par à-coups dans des domaines d'intervention limités, dont les effets pervers sont dénoncés par nombre de collectivités.

II. UN PARTENARIAT À RÉNOVER

A. À LA RECHERCHE DE NOUVEAUX ÉQUILIBRES ENTRE LES ORIENTATIONS EUROPÉENNES, LA VISION STRATÉGIQUE NATIONALE ET CELLE DES TERRITOIRES

Pour que la contractualisation à caractère transversal crée effectivement une dynamique des territoires, plusieurs principes doivent la régir.

1. Conforter les synergies avec les fonds européens sans se limiter aux orientations européennes

Le contexte actuel est marqué par une raréfaction des crédits : aux difficultés proprement budgétaires s'ajoute la réduction significative de l'accès au crédit. Dans ce cadre, la préservation des synergies entre les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités, d'une part, et les fonds européens, d'autre part, est indispensable. Ces dernières permettent de mobiliser de façon cohérente et concertée les fonds européens.

Cette recherche de complémentarité ne doit néanmoins pas rendre l'Etat et les collectivités prisonniers de décisions adoptées à Bruxelles. Leurs marges de manœuvre doivent être préservées.

Les priorités déterminées au niveau européen ne sauraient dispenser l'Etat et les collectivités d'une réflexion propre sur les enjeux auxquels sont confrontés leurs territoires et les manières d'y répondre de la façon la plus appropriée. **Les futurs contrats entre l'Etat et les collectivités doivent pouvoir continuer à inclure des projets qui ne répondent pas aux orientations européennes.** [6 0 0]

Cette nécessité est d'autant plus forte que l'association des collectivités à la définition des orientations européennes est encore très faible, que ce soit à Bruxelles ou au niveau national, dans le cadre de la détermination du cadre de référence stratégique national (CRSN) ou des programmes opérationnels (PO). Des évolutions sont attendues dans ce domaine, notamment dans le cadre du projet de transfert de l'autorité de gestion des fonds européens aux régions annoncé par le Président de la République. L'ampleur des financements que les collectivités prennent en charge au titre des contreparties nationales implique une participation accrue de ces dernières dans la définition de la stratégie les concernant.

La nécessité de ne pas se limiter aux priorités européennes se justifie également par les incertitudes sur l'avenir des fonds européens, parfois évoquées au cours des auditions. Un éventuel resserrement des enveloppes ou

une concentration accrue des priorités ne saurait conduire, au niveau national et local, à l'abandon de pans entiers de la politique d'aménagement du territoire ou à la réduction des ambitions relatives à certains types de territoires.

Sur un plan pratique, cette recherche de complémentarité induit plusieurs conséquences. Le déroulement des deux procédures doit être rapproché. La **négociation concernant les fonds européens ne saurait intervenir indépendamment de celle des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités**, ce qui implique que **les calendriers des deux procédures soient identiques**. Cet impératif pose néanmoins des difficultés au regard du calendrier électoral à venir, sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

La négociation, comme le suivi et l'évaluation des deux procédures ont tout intérêt à être menés de concert, afin d'assurer leur complémentarité mais aussi de faciliter leur déroulement. C'est la raison pour laquelle Philippe Bellec et Éric Sesboüe ont proposé la création de comités de programmation et de suivi communs, au niveau national comme au niveau local. À cette dernière échelle, des comités communs sont déjà en place dans certains territoires, comme en Corse. Ces initiatives doivent être saluées et poursuivies.

Elles pourraient également être l'occasion de faciliter les démarches des porteurs de projets, parfois obligés de présenter plusieurs dossiers relatifs à un même projet dans le cadre des deux procédures. De manière générale, les lourdeurs liées à la mobilisation des fonds européens, évoquées à de nombreuses reprises au cours des auditions et déplacements, doivent faire l'objet d'une vigilance particulière.

Proposition 1 : Prévoir une nouvelle génération de contrats entre l'Etat et les collectivités, qui succéderaient aux contrats de projets Etats-régions, sur la période 2014-2020, en préservant ainsi l'articulation avec le calendrier des fonds européens

Cette recherche de complémentarité implique que les orientations des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités soient arrêtées rapidement, afin que les négociations puissent effectivement être menées en même temps que celles relatives aux fonds européens.

[4 - 2]

2. Définir une véritable stratégie nationale qui reste compatible avec l'objectif d'adaptation aux territoires

Nombre de personnes auditionnées ont exprimé le souhait de voir émerger **une vision stratégique nationale plus lisible s'agissant des CPER**. De manière générale, la politique nationale d'aménagement du territoire fait l'objet d'une vive préoccupation.

Si les collectivités ont désormais un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire, **la présence d'un Etat-stratège reste indispensable**. L'approfondissement de la décentralisation n'est en rien incompatible avec l'affirmation d'une politique d'aménagement du territoire au niveau national. Elle permet notamment que la solidarité entre les territoires puisse s'exercer.

C'est la raison pour laquelle une réflexion sur l'avenir de la politique d'aménagement du territoire, et notamment le rôle de la DATAR, doit être menée dans les plus brefs délais. Votre rapporteur salue à ce titre la mise en place, par la ministre de l'Égalité des territoires et du logement, Mme Duflot, d'une commission de travail sur les missions de long terme et l'organisation future du ministère de l'Égalité des territoires, dont les conclusions sont attendues à la fin de l'année 2012. La question de l'articulation des missions de l'organisme interministériel avec celles des ministères pourrait notamment être posée à cette occasion, compte tenu des effets pervers liés à la multiplication des politiques sectorielles. [e o -]

47

Ces réflexions doivent être l'occasion de **distinguer clairement les domaines dans lesquels l'État a vocation à garder un rôle prépondérant, et y affecter en conséquence les moyens adéquats, des domaines dans lesquels il a vocation à intervenir en partenariat avec les collectivités. Seuls ces domaines ont vocation à constituer le champ des futurs contrats entre l'État et les collectivités. L'État ne saurait continuer à mettre à contribution les collectivités pour financer des politiques qui relèvent de sa seule responsabilité.**

La définition d'une stratégie nationale claire régissant les futurs contrats entre l'État et les collectivités territoriales doit notamment permettre d'éviter le saupoudrage des crédits et l'impression de « fourre-tout » qui caractérise les CPER à l'heure actuelle. Elle doit répondre à une logique interministérielle forte, garante de la cohérence des différentes politiques menées. Pour préserver leur plus-value, les contrats à caractère transversal entre l'État et les collectivités ne sauraient en effet se résumer à la simple agrégation de politiques sectorielles.

Cette stratégie nationale doit se traduire de différentes manières :

- par la détermination d'axes d'intervention plus ciblés ;
- par la définition d'une méthode de sélection des projets reposant sur des critères précis et objectifs. Ce point sera détaillé dans la partie suivante « Renforcer la portée des futurs contrats entre l'État et les collectivités ».

[e o e]

Proposition 2 : Préciser et cibler davantage les axes d'intervention des futurs contrats entre l'État et les collectivités au niveau national, en association avec les collectivités

Ce travail de définition d'une stratégie au niveau national aura nécessairement pour effet de réduire les marges de négociation, puisqu'il vise à répondre aux accusations d'instrument « fourre-tout » : le resserrement du champ de la contractualisation rend de fait plus difficile la prise en compte de l'ensemble des préoccupations des territoires.

C'est la raison pour laquelle **un accent particulier doit être mis, en parallèle, sur la qualité de la négociation au niveau des territoires, afin que des solutions adaptées aux spécificités des territoires puissent effectivement émerger, à l'intérieur des priorités fixées au niveau national.**

A ce titre, plusieurs acteurs ont déploré l'octroi des enveloppes d'Etat par région avant même le début de la négociation entre le préfet et les collectivités territoriales.

Le rapport de Philippe Bellec et Eric Sesboué relève que « *les CPER se traduisent trop souvent par des répartitions d'enveloppes budgétaires, fixées a priori et présentées, depuis 2006, selon la nomenclature verticale de la LOLF. Cette conception des contrats en « tuyaux d'orgue » conduit à privilégier une pratique de guichet* ».

L'AdCF préconise notamment une démarche plus ascendante, en affirmant que « *la construction des CPER et des programmes européens doit débiter par un travail en région puis ouvrir à une négociation nationale et non l'inverse.* » Votre rapporteur adhère complètement à cette recommandation.

Proposition 3 : Veiller à ce que la répartition des enveloppes de l'Etat au niveau national se fasse sur la base de travaux préalables de négociation en région, entre les **préfets** de région et les collectivités concernées

3. Renforcer la complémentarité entre les contrats et les autres outils de la politique d'aménagement du territoire

Le développement de la contractualisation hors CPER conduit à une perte de cohérence des différentes interventions, avec la multiplication d'actions déployées de façon individuelle, selon une logique sectorielle. Par ailleurs, il réduit la lisibilité des CPER, et de manière générale, des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités concernées. Les CPER ne constituent en effet plus le document de référence des différentes politiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités concernées.

Pour assurer une lisibilité et une visibilité aux partenariats existant entre l'Etat et les collectivités dans les domaines de la future contractualisation entre l'Etat et les collectivités, il conviendrait de les rassembler dans un document unique, qui serait joint aux contrats et servirait d'outil à la négociation. Y seraient notamment intégrés les programmes relatifs aux infrastructures ferroviaires, les projets fluviaux et portuaires, les projets résultant des différents appels à projets (Plan Campus, pôles d'excellence rurale)... Ce document pourrait être réajusté lors de la révision à mi-parcours, afin de tenir compte des politiques sectorielles lancées après la signature de ces contrats.

Une telle disposition a déjà été encouragée dans le cadre des volets territoriaux des CPER. La circulaire du 24 mai 2006 du délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires aux préfets de région dispose en effet que « *par souci de clarté et de cohérence, les conventions territoriales rappelleront les dispositions des autres contrats signés entre l'Etat et les collectivités locales au sein du même périmètre*

géographique (tels que les contrats urbains de cohésion sociale) et les actions du volet général du CPER localisées dans ce périmètre⁴. » Elle précise également que les initiatives des pôles d'excellence rurale, qui ont été lancées hors du cadre des CPER, pourront être prolongées par les volets territoriaux de ces derniers.

[...]

Proposition 4 : Réaliser en préalable des négociations relatives à chaque contrat une synthèse des partenariats existant entre l'Etat et les collectivités participantes dans les domaines concernés (conventions résultant d'appels à projets, programmes relatifs aux infrastructures de transports...)

Par ailleurs, la cohérence avec les outils régionaux de développement des territoires doit être renforcée. Nombre d'acteurs ont souhaité qu'un lien plus fort soit établi avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

[...]

De fait, la loi dispose que le SRADDT « veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. [...] Il prend [...] en compte les projets d'investissement de l'Etat, ainsi que ceux des collectivités territoriales et des établissements ou organismes publics lorsque ces projets ont une incidence sur l'aménagement du territoire de la région. »

Elle énonce par ailleurs que « le contrat de plan entre l'Etat et la région [...] contribue à la mise en œuvre des orientations retenues par le schéma régional ainsi que, le cas échéant, par le schéma interrégional de littoral [...] ou par le schéma interrégional de massif [...]. Les collectivités territoriales appelées à cofinancer les actions ou les programmes inclus dans les contrats de plan entre l'Etat et la région sont associées aux procédures de négociation, de programmation et de suivi des contrats relatives à ces actions ou programmes. »

Or, plusieurs personnes auditionnées ont regretté que le CPER ne soit pas toujours, dans les faits, véritablement articulé au SRADDT. Les bénéfices d'une telle recherche de complémentarité entre ces documents sont pourtant évidents.

Dans ce cadre, un document annexé aux futurs contrats entre l'Etat et les collectivités pourrait expliciter davantage les modalités de l'articulation entre ces contrats et les autres instruments de l'aménagement du territoire tels que le SRADDT, et notamment son volet transports, le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT). Votre rapporteur souligne par ailleurs son attachement à ce qu'une nouvelle impulsion soit donnée à ces outils.

Le renforcement de l'articulation entre les contrats entre l'Etat et les collectivités, d'une part, et les SRADDT, d'autre part, pose la question de l'articulation entre leurs calendriers. Les SRADDT peuvent être révisés en tant que de besoin. Dans ce cadre, si leur révision est décidée par le conseil régional, il serait préférable qu'elle ait lieu avant la négociation des contrats entre l'Etat et les collectivités plutôt qu'après.

[...]

Proposition 5 : Renforcer l'articulation des futurs contrats entre l'Etat et les collectivités avec les autres instruments d'aménagement du territoire tels que les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), en prévoyant notamment pour chaque contrat un document qui en explicite les modalités

La mise en œuvre de ces deux propositions transformerait le CPER et ses documents annexés en une sorte **d'agenda de l'action publique dans un territoire**. Il deviendrait le document unique de référence des relations partenariales entre l'Etat et les collectivités dans un territoire et ferait la synthèse des interventions menées dans le domaine de la politique d'aménagement du territoire.

[e . o]