



AVIS

Avis sur le pacte pour les territoires ruraux et les volets métropolitains du CPER

MARS 2023





AVIS
**Sur le pacte pour les territoires ruraux et les volets
métropolitains du CPER**

Assemblée plénière du 6 mars 2023

Président de la commission « Budget – Finances » : Bernard LAURENT

Rapporteur : Nadine GELAS

Résultats des votes :

100 votants

82 ont voté POUR

0 a voté CONTRE

18 se sont abstenus

45 n'ont pas pris part au vote

Numéro de l'avis : 2023-03

Sommaire

1	Un nouveau pacte régional 2022-2027 pour les départements en difficulté structurelle _____	4
1.1	Un regroupement d'interventions régionales constitué progressivement	4
1.2	Les observations du CESER _____	5
2	Le volet métropolitain du CPER 2021-2027 adopté le 22/10/2022 _____	6
2.1	La démarche _____	6
2.2	L'économie générale du volet métropolitain du CPER _____	7
2.3	Les observations du CESER _____	9
2.3.1	Le CESER apprécie que les métropoles confirment un partenariat avec l'Etat et la Région à travers l'outil du contrat Etat-Région _____	9
2.3.2	Il serait nécessaire, pour mieux apprécier l'accord, de pouvoir lever un certain nombre d'interrogations _____	9
2.3.3	Pour éclairer les décideurs d'Auvergne-Rhône-Alpes, le CESER renouvelle son appel à identifier plus clairement l'outil du CPER au sein du maquis des interventions publiques _____	10
	Déclarations des groupes _____	11

Le CESER est consulté sur un projet de délibération relative à la reconduction d'un pacte régional pour les quatre départements les plus fragiles et au volet métropolitain du CPER 2021-2027 attendu depuis l'approbation du contrat le 22/10/2022.

1 Un nouveau pacte régional 2022-2027 pour les départements en difficulté structurelle

Le projet de délibération propose de reconduire un dispositif existant

1.1 Un regroupement d'interventions régionales constitué progressivement

Pour quatre départements en difficulté structurelle, la Région a décidé de regrouper des crédits ventilés dans divers programmes et affectés selon le principe d'annualité budgétaire. Ces crédits ont été présentés dans des conventions cadres dénommées pactes signés progressivement pour une période allant jusqu' au 31/12/2021. Ont été intégrés dans le process successivement les Départements suivants : Cantal (avril 2016), Ardèche (mars 2017) Haute Loire (juin 2017) Allier (mars 2019).

Dans sa contribution de décembre 2020 « Quand la diversité des territoires dynamise Auvergne-Rhône-Alpes » (pages 44-45), le CESER avait analysé les contenus de ces quatre pactes. Il avait recensé en date du 29 mars 2019 le regroupement des financements régionaux suivants sur des opérations routières, ferroviaires économiques, touristiques, culturelles, sportives... :

En M€	Crédits régionaux	Feader
Cantal	77	51
Haute-Loire	92	20
Ardèche	104	-
Allier	60	-
	333	

Tableau élaboré par le CESER

Le document soumis au CESER indique qu'à la fin 2021 ce sont finalement plus de 360 M€ qui ont été engagés par la Région.

1.2 Les observations du CESER

Le CESER avait noté avec intérêt dans sa contribution de 2020 qu'une évaluation de ces quatre pactes était prévue. Il souhaite vivement pouvoir en disposer. Il importe en effet d'apprécier le degré du développement économique et social généré par ces pactes départementaux.

Pour lui, il est essentiel qu'une bonne dynamique de développement soit assurée par la nouvelle génération 2022-2027 de pactes départementaux que propos l'Exécutif.

2 Le volet métropolitain du CPER 2021-2027 adopté le 22/10/2022

2.1 La démarche

En octobre 2022, l'Etat et la Région avaient adopté un contrat sur la base d'une maquette financière à hauteur de 2,43 milliards d'euros (crédits contractualisés et valorisés) y compris le volet mobilité 2021-2022 de l'accord pour la relance. L'avenant mobilité demeure encore à élaborer, sur la base de l'annonce gouvernementale du 24 février dernier après remise du rapport du conseil d'orientation des infrastructures.

CPER 21-27: maquette financière

	CPER 2015 -2020 pour mémoire		CPER 2021 - 2027	
	Part Etat 2015	Part Région 2015	Part Etat	Part Région
Volet Mobilité	841,71	417,75	205,23	166,30
Volet Enseignement supérieur Recherche Innovation	241,51	150,10	266,59	160,67
Volet numérique (hors Plan France Très Haut Débit)	512,71	299,17	512,32	322,00
Volet transition énergétique et écologique	208,12	155,09	299,07	164,80
Santé (y compris ségur de la santé)	0,00	0,00	33,10	10,00
Sécurité	0,00	0,00	33,00	300,00
Économie : Volet Innovation filière d'avenir et Volet Emploi	179,20	469,30	414,44	31,90
Culture	12,20	0,00	23,70	2,00
Sport et vie associative	0,00	0,00	12,00	0,00
Agriculture	0,00	0,00	35,00	21,59
Volet Cohésion des Territoires (conventions territoriales et Montag	597,68	752,63	392,95	1 066,39
Total maquette	2 593,13	2 244,04	2 227,40	2 245,65
<i>Total hors infra</i>	<i>1 751,42</i>	<i>1 826,29</i>	<i>2 022,17</i>	<i>2 079,35</i>

Maquette financière CPER 2021-2027 crédits contractualisés et valorisés
(Synthèse des fiches annexes en page 566 du rapport de l'Exécutif adopté le 22/10/2022)

La maquette financière d'octobre 2022 avait été déclinée en 11 volets thématiques et en 12 conventions avec les Départements, lesquelles consolident les projets situés sur leur périmètre.

Il était prévu une autre déclinaison à l'échelle de la Métropole de LYON, collectivité de plein exercice cumulant des fonctions d'agglomération et de département, et des trois métropoles plus « classiques » au titre d'intercommunalités pour GRENOBLE, SAINT ETIENNE et CLERMONT. Ces quatre métropoles ayant demandé un délai supplémentaire pour finaliser les négociations, l'Etat et la Région le leur avaient accordé.

Le document soumis aujourd'hui au CESER pour avis en présente les conclusions.

2.2 L'économie générale du volet métropolitain du CPER

Il s'agit de compléter les trois conventions départementales Isère, Loire et Puy de Dôme par des annexes métropolitaines et d'ajouter une convention spécifique pour la Métropole de LYON. Ces conventions métropolitaines font ressortir les engagements suivants globaux de l'Etat et de la Région pour la période 2021-2027

En M€ aux arrondis près	Etat	Région	Cumul
Métropole de Lyon	277,43	228,98	506,40
Métropole de Grenoble	78,36	60,15	139,11
Métropole de Saint Etienne	68,67	58,10	126,77
Métropole de Clermont-Ferrand	65,06	61,70	126,76
	489,52	408,93	899,04

Tableau élaboré par le CESER

Sur cette enveloppe globale de 900 M€, un tiers environ avait déjà été acté en octobre 2022 pour ce qui regarde la composante enseignement supérieur recherche et innovation (ESRI) indiquée ci-après.

En M€ aux arrondis près	Etat	Région	Cumul
ESRI	188,84 (38,4 %)	126,36 (30,8 %)	315,20 (35 %)
Hors ESRI	300,68 (61,6 %)	282,57 (69,2 %)	583,25 (65 %)
Total	489,52 (100 %)	408,92 (100 %)	899,04 (100 %)

Tableau élaboré par le CESER

Hors enseignement supérieur, recherche et innovation, les négociations sur le volet métropolitain ont donc permis d'afficher, avec des comptages parfois différents, des enveloppes comparables de l'ordre de 300 M€ pour chacun des trois types de cosignataires Etat, Région et métropoles.

En effet, hors ESRI, le volet métropolitain peut être résumé comme suit :

	En M€	Etat	Région	Métropole
Métropole de Lyon		172,6	189,2	112,00
Métropole de Grenoble		35,5	38,0	106,00
Métropole de Clermont-Ferrand		38,6	35,0	110,0
Métropole de Saint-Etienne		46,6	40,4	8,0
Total		293,3	302,6	336,0

Tableau élaboré par le CESER

Le contrat consacré à la métropole de LYON, laquelle constitue de fait le 13^e département, affiche une part prépondérante de crédits du volet métropolitain du CPER : 58 % des crédits Etat ; près des deux tiers des crédits Région et un tiers des crédits des métropoles.

Pour cette métropole, l'Etat concentre une moitié de son effort en faveur de la rénovation urbaine et près d'un quart en faveur des équipements culturels (bibliothèque, ateliers de la danse, arts du cirque, musée des tissus, auditorium, théâtre,...). La Région affiche des priorités en faveur de ses maîtrises d'ouvrage (lycée de Caluire, musée des tissus, campus numérique). La métropole met en exergue la rénovation urbaine (un tiers de l'effort), la méthanisation des boues d'épuration, les passerelles modes doux, les espaces de télétravail.

Pour la métropole de GRENOBLE, l'intercommunalité est le contributeur pré dominant, avec des priorités en faveur de la méthanisation, du vélo, de la reconversion de friches urbaines, de la valorisation du site historique de Bastille. La Région intervient peu hors de sa co-maîtrise d'ouvrage sur Alpexpo. L'Etat concentre son action sur la rénovation urbaine.

Pour la métropole de CLERMONT, à structure globale de cofinancement comparable à celle de GRENOBLE, l'intercommunalité met l'accent sur la bibliothèque, le stade et l'opération d'urbanisme St Jean Jules Verne/Brézet ; la Région priorise sa maîtrise d'ouvrage sur la halle aux blés, et l'Etat concentre son effort sur la bibliothèque portée par la Métropole.

Pour la métropole de St ETIENNE, le contrat est atypique avec une très faible contribution de l'intercommunalité hormis sur le centre de tri des papiers. La Région est majoritairement présente sur la maintenance des TER dont elle est maître d'ouvrage, ainsi que sur le centre de recherche ophtalmologique.

2.3 Les observations du CESER

2.3.1 Le CESER apprécie que les métropoles confirment un partenariat avec l'Etat et la Région à travers l'outil du contrat Etat-Région

L'assemblée représentant la société civile a souvent eu l'occasion de souligner combien la valeur de ce type de contrat non juridique est apportée par la qualité du partenariat. Il est donc satisfaisant que les négociations aient permis malgré leur longueur d'aboutir finalement à un compromis.

2.3.2 Il serait nécessaire, pour mieux apprécier l'accord, de pouvoir lever un certain nombre d'interrogations

- Il faut distinguer les crédits contractualisés et les crédits valorisés

Le CESER a observé lors de l'examen en 2016 des avenants aux précédents contrats Auvergne et Rhône-Alpes 2015-2020 l'importance de bien distinguer :

- Des crédits réellement contractualisés
- Des crédits « valorisés » par l'Etat et la Région. Leur inscription dans le contrat était destinée dans certains cas pour l'Etat à les « sanctuariser » de façon à limiter un risque de reprise d'enveloppes par les ministères. Dans d'autres cas, une inscription au contrat permettait à la Région de déroger à la règle juridique (loi NOTRe) lui enjoignant de ne plus intervenir hors compétence.

Le CESER a relevé en octobre 2022 que la maquette financière 2021-2027 cumule à nouveau des crédits contractualisés et des crédits valorisés., tout en ignorant leur répartition. Il note que cette distinction n'est pas présente non plus dans le volet métropolitain. Ceci nuit à l'appréciation de l'effet levier apporté par le contrat et rend inopérante toute comparaison entre les enveloppes d'un contrat à l'autre.

- L'affichage dans le contrat d'un certain nombre d'interventions univoques pose question

Le CESER relève parfois, comme c'était déjà le cas dans de précédents CPER, la poursuite d'une inscription au contrat de crédits par un partenaire sans participation d'au moins un des deux autres. Ainsi c'est le cas de l'Etat pour des équipements culturels lyonnais, ou pour la cité du design à Saint-Etienne. Il en est de même de la Région pour le lycée de CALUIRE, pour le centre stéphanois de maintenance des TER, pour des pôles

d'excellence lyonnais ou pour des équipements pour la police. Une inscription de ces opérations pour mémoire comme c'est le cas du Bus à Haut Niveau de Service LYON-TREVOUX ou de l'Etablissement Public d'Aménagement de Saint Etienne à SAINT ETIENNE aurait été préférable.

2.3.3 Pour éclairer les décideurs d'Auvergne-Rhône-Alpes, le CESER renouvelle son appel à identifier plus clairement l'outil du CPER au sein du maquis des interventions publiques

CPER, CPIER, contrats particuliers, accords de relance, interventions spécifiques peuvent tous trouver une justification. Il ne demeure pas moins indispensable que le CESER puisse en apprécier les articulations et les degrés de synergies pour favoriser l'effet de levier.

Déclarations des groupes

Intervention de Christian BRUNET, au nom du Collège 1

Monsieur le Président, mesdames et messieurs les conseillers, mesdames messieurs. Dans le prolongement du contrat de plan 2021-2027, il nous est demandé avis sur le volet métropolitain et sur le pacte pour les territoires ruraux les plus fragiles, l'Allier, l'Ardèche, le Cantal et la Haute-Loire.

Pour rappel, ce CPER a été approuvé lors de l'assemblée plénière régionale du 21 octobre 2022 et signé par le préfet de région le 4 novembre 2022.

Lors de cette validation, seules 12 conventions départementales ont été approuvées déclinées en 11 volets thématiques, les quatre métropoles de Lyon, Saint-Etienne, Grenoble et Clermont-Ferrand ayant souhaité un délai complémentaire pour finaliser les négociations.

Concernant le pacte métropolitain :

Nous pouvons enfin être satisfaits de son aboutissement, il s'agit là d'un cadre partenarial incluant des négociations pour répondre à des compromis qui permettent de finaliser des crédits à hauteur de 899 M€.

Négociations et compromis aboutis bien avant pour les 12 départements, pourquoi tant de retard dans l'aboutissement de ces négociations avec les métropoles au vu des enjeux pas si différents finalement que celui des départements ? Nous pouvons nous poser la question.

De même, il serait nécessaire pour mieux apprécier l'accord, de pouvoir lever un certain nombre d'interrogations comme précité dans l'avis proposé par la commission financière, notamment sur la répartition des crédits contractualisés et des crédits valorisés de façon à pouvoir comparer les enveloppes d'un contrat à l'autre.

Enfin, s'agissant de cofinancements pour un CPER, pourquoi dans le cadre de ce partenariat un financement sur une ligne de crédit apparait sans participation d'au moins un des deux autres ? Que ce soit pour la Région ou pour l'Etat d'ailleurs.

Concernant le nouveau pacte pour les territoires ruraux :

Il s'agit d'un projet de délibération pour regrouper un dispositif existant, la Région réaffirme son action en matière d'aménagement du territoire mais dans un cadre renouvelé avec un regroupement des crédits ventilés dans divers programmes et affectés selon le principe d'annualité budgétaire.

Ce cadre propose un financement aux projets portés par les communes ou les intercommunalités quelles que soient leur taille ou leurs caractéristiques.

Dans sa contribution de décembre 2020, le CESER avait analysé les contenus de ces projets sur des opérations routières, ferroviaires économiques, touristiques, culturelles et sportives...

Le montant des crédits de ces quatre pactes s'élève à 333 M€.

Qui se décomposent avec 77 M€ pour le Cantal, 92 M€ pour la Haute-Loire, 104 M€ pour l'Ardèche et 60 M€ pour l'Allier.

Fin 2021 ce sera finalement plus de 360 M€.

Toujours dans cette contribution de décembre 2020, le CESER avait noté qu'une évaluation de ces quatre pactes était prévue, mais n'en dispose actuellement pas, nous ne savons pas si elle a été réalisée.

Suite à ces observations, sauf expression individuelle, le collège 1 vote favorablement sur l'avis qui lui a été proposé.

Intervention de Michel MYC, au nom du Collège 2

Le CESER est une nouvelle fois saisi dans la limite des délais légaux par le Conseil régional pour 3 avis :

- Le volet métropolitain du CPER
- Le schéma des formations des techniciens et ingénieurs
- 1 000 km de pistes cyclables.

Ces textes concernent les habitants de la région, nos mandants à tous, quel que soit notre collège. Ils ont fait l'objet de discussions, de concertations, d'un travail préparatoire avant leur élaboration. La consultation du CESER aurait eu à ce moment tout son sens et sa place, permettant d'enrichir la politique régionale par la participation à la concertation de l'ensemble de la société organisée.

Mais comme une fois encore, le Conseil régional se contente de respecter la lettre de la loi et non son esprit, et transforme les apports du CESER en exercice formel dénué de sens, et sans que les élus aient pu prendre connaissance de nos avis et préconisations

Comment imaginer éclairer et donner son avis en 10 jours, week-end compris, sur des sujets aussi complexes ? comment imaginer que la Région tienne compte de nos avis rendus la veille du vote en assemblée plénière ?

Certains se désolent de la perte de sens civique et de la qualité du débat démocratique. La Région a la chance d'avoir pour la conseiller une instance rare, unique, qui permet un dialogue entre tous les acteurs de la société civile organisée de notre région, un dialogue apaisé dans l'objectif de l'intérêt général, une instance qui permet de faire des propositions d'amélioration des politiques publiques.

Ces conditions d'exercice de la mission de la seconde assemblée régionale constituent un gigantesque gâchis, pour les élus régionaux, pour les conseillers du CESER, et surtout pour les habitantes et les habitants de notre Région et les acteurs de nos territoires.

Dans la perspective du renouvellement de mandature, le collège 2 propose une rencontre entre le CESER et le Conseil régional afin de trouver des modalités de fonctionnement plus satisfaisantes.

Chaque organisation se déterminera sur son vote.

Intervention de Jean CHAPPELET, au nom des Collèges 3 et 4

Les membres des deux collèges remercient la commission 10, ses conseillers, son président et le chargé d'études qui ont su extraire, des projets transmis par le Conseil régional, ce qu'il était possible pour la compréhension de ces volets particuliers des politiques régionales, qu'elles soient contractualisées ou pas.

Ainsi le projet d'avis de la commission 10, par les analyses de chaque document qu'il contient, permet aux conseillers d'éviter une lecture complexe de documents administratifs.

Cependant force est de constater que le projet d'avis comporte plus d'interrogations qu'il n'apporte de réponses.

Pour les quatre pactes départementaux intéressant les départements en difficultés structurelles, aucune évaluation des pactes précédents n'est disponible. On ne peut que partager cette déception et souligner que cette absence est d'autant plus gênante qu'aucune mention des thématiques pouvant entrer dans ces pactes, contrairement à ce qui est présenté pour les volets métropolitains, n'est présente.

Pour la période 2022-2027, 333 M d'euros hors FEADER seront octroyés à ces départements sans autre indication du modus operandi ni des choix possibles, sinon la mention du rôle exclusif de la commission permanente de l'exécutif régional.

Concernant les volets métropolitains le projet d'avis met en évidence plusieurs interrogations : d'une part les politiques publiques mises en œuvre par chaque acteur (Etat, Région, collectivités territoriales, Europe ...) sont peu lisibles notamment quant à leur cohérence par rapport aux orientations affichées, d'autre part la plus-value apportée par le CPER n'apparaît pas. A l'évidence pour ces volets territoriaux manque un document consolidant les multiples interventions de ces différents acteurs. Petite lueur d'espoir dont le CESER devra entretenir la flamme afin que la lumière brille le moment venu : pour chaque volet métropolitain un bilan annuel sera présenté au CESER Auvergne-Rhône-Alpes.

Mais la promesse de ce suivi annuel n'est pas suffisante pour éclipser les questions sans réponse soulevées par la C 10.

Les délais étant ce qu'ils sont et ne permettant pas des échanges satisfaisants au sein de nos collèges sur l'avis proposé, nous ne concluons pas cette intervention pour les votes ; les membres des collèges 3 et 4 voteront chacun, chacune selon sa propre analyse.

AVIS

Le CESER est consulté sur deux projets relatifs à l'aménagement du territoire régional : un pacte 2022-2027 pour les départements en difficulté structurelle et le volet métropolitain du contrat Etat -Région pour 2021-2027.

Il s'agit de renouveler jusqu'en 2027 un document regroupant des crédits régionaux en faveur des quatre départements en difficulté structurelle : Cantal ; Ardèche ; Haute Loire ; Allier. Le CESER qui avait analysé ce type de documents en 2020 souhaite connaître l'évaluation ex post qui avait été annoncée et insiste sur la dynamique de développement économique et social à insuffler.

Une déclinaison territoriale du CPER adopté en octobre 2022 est présentée pour les quatre métropoles de LYON, GRENOBLE, SAINT ETIENNE et CLERMONT. Hors enveloppe globale de l'ordre de 300 M€ en faveur de l'enseignement supérieur, recherche et innovation, ce sont des enveloppes également de 300 M€ qui ont résulté des négociations pour chacune des trois catégories de collectivités Etat, Région et métropoles. Le CESER apprécie qu'un tel partenariat puisse s'instaurer. Il aimerait que soient bien distingués les crédits réellement contractualisés et ceux valorisés. Il s'interroge sur l'affichage de certaines opérations sans cofinancement des deux autres partenaires. Il appelle de ses vœux une bonne identification de l'outil CPER au sein des interventions publiques.

CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION | BUDGET REGIONAL | FINANCES LOCALES | PLANIFICATION REGIONALE | GOUVERNANCE TERRITORIALE | BILAN | REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

Crédits photos :123rf

ceser.auvergnerhonealpes.fr



CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / LYON

8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / CLERMONT-FERRAND

59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand
Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20