

Séance plénière des 23 et 24 mars 2021

Accord cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) 2021-2027

Le CESER regrette la démarche d'élaboration de ce nouveau CPER 2021-2027, son caractère très descendant et l'absence de concertation associant réellement la société civile organisée, a fortiori dans le contexte de crise sociale, économique, qui révèle la profondeur des fractures et des inégalités territoriales.

Le fait qu'il n'y ait ni bilan, ni évaluation des anciens CPER est également regrettable et le CESER souhaiterait pouvoir suivre annuellement les consommations du futur contrat.

Il s'interroge sur la multiplication des cadres de programmation de l'action publique pour faire face à la crise et sera attentif à leur articulation.

Le CESER regrette les retards d'exécution du volet « mobilité - transports » du précédent CPER qui repoussent d'autant la réalisation d'investissement dont l'utilité et l'urgence ne sont plus à démontrer.

Il juge extrêmement préjudiciable l'absence de volet « mobilité - transports » dans le futur CPER. En effet, ce volet est un élément essentiel dans les politiques d'aménagement du territoire, mais aussi un secteur-clé pour la transition écologique.

L'Assemblée socio-professionnelle réaffirme son attachement à des politiques d'aménagement du territoire ambitieuses, concertées, qui prennent en compte les réalités et exigences nouvelles induites par la crise sanitaire, sociale, économique et environnementale.

CPER 2021-2027 : la société civile organisée oubliée des concertations

Un manque de concertation...

Le CESER mesure toute l'importance des Contrats de Plan État-Régions (CPER). Ils sont l'occasion pour l'État et les Régions de réfléchir ensemble à la co-programmation pluriannuelle de grands investissements au profit du développement des territoires, et représentent les politiques structurantes d'aménagement du territoire.

C'est la raison pour laquelle le CESER regrette la démarche d'élaboration de ce nouveau CPER 2021-2027, son caractère très descendant et l'absence de concertation associant réellement la société civile organisée, a fortiori dans le contexte de crise sociale, économique, qui révèle la profondeur des fractures et des inégalités territoriales.

Si le CESER peut comprendre que la situation inédite et très complexe induite par la crise sanitaire a pu affecter le calendrier et les modalités précises d'élaboration du CPER, les impacts et les effets en chaîne de cette situation de crise appellent au contraire plus que jamais à des points de vigilance. Une attention doit être portée d'une part aux besoins prioritaires des citoyens et de la société civile et d'autre part à la meilleure articulation des dimensions territoriales, économiques, sociales, environnementales, pour lesquelles le CESER peut apporter un éclairage utile et une expérience de la mise en dialogue de ces différentes dimensions.

La consultation de la société civile est très en retrait par rapport aux générations précédentes de contractualisations pour lesquels les CESER de toutes les régions, et au-delà les organisations de la société civile, étaient beaucoup plus associés en amont à l'identification des attentes prioritaires des différents territoires. Cela se traduisait notamment par des réunions de concertation organisées bien en amont, avec la rédaction de « cahiers d'acteurs », ou de contributions préalables.

Rompant avec la démarche plus ouverte qui avait présidé à l'élaboration des précédents CPER, l'absence de véritable concertation avec les territoires et la société civile interroge, alors même que le CPER a comme objectif la recherche de cohérence entre les priorités non seulement de l'État et de la Région, mais aussi des collectivités infrarégionales appelées à cofinancer certains projets. En outre, il s'agit, à travers la prochaine contractualisation, non seulement d'identifier des orientations et projets déterminants pour l'avenir du territoire régional, mais aussi de poser les bases d'une mutation de notre modèle de développement, en impulsant et accélérant les transitions nécessaires.

Le CESER fait part de sa volonté de participer à une démarche de co-construction de ce contrat, en amont dès la remontée des projets de territoire et avant arbitrage.

... et de bilan

Le CESER regrette qu'il n'y ait ni bilan, ni évaluation des anciens CPER et il souhaiterait pouvoir suivre annuellement les consommations du futur contrat, afin d'avoir une vision globale des différents financements mobilisés par thématique. A l'instar de ce qui se pratiquait en ex-Poitou-Charentes ou de ce qui a été décidé pour l'accord régional du plan de relance, le CESER préconise la mise en place d'un comité de pilotage et de suivi auquel il prendra pleinement part. Plus globalement, le CESER souhaite être véritablement associé au suivi et à l'évaluation du futur CPER.

La multiplication des cadres de programmation de l'action publique

Plan de relance, accord régional de relance, CPER, Contrats Territoriaux de Relance et de transition Ecologique (CTRE), Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) : la multiplication des cadres de programmation de l'action publique pour faire face à la crise et préparer « l'après » interroge. Le CESER est tout particulièrement attentif à :

- l'articulation du Contrat de Plan État-Région avec le Plan de relance, dont le périmètre, la philosophie, les clés d'entrées ou encore les temporalités pourraient différer. Comment articuler les actions de court terme, liées notamment à la relance, avec les projets de plus long terme ? Comment clarifier, pour les porteurs de projet, l'accès aux financements mobilisables ? Autant d'enjeux sur lesquels un effort de priorisation, de mise en cohérence et de clarification s'impose ;
- l'articulation du CPER avec les CTRE : il est, en effet, prévu que les CTRE puissent être abondés en crédits par le volet territorial des CPER. La cohérence des deux niveaux de contractualisation devra donc être recherchée.

Des retards d'exécution du précédent CPER, notamment sur le volet « *mobilité et transports* »

Le CESER attire l'attention sur les rigidités et contraintes calendaires qui pèsent sur la mise en œuvre des crédits dédiés à la relance. Le risque est que les règles définies conduisent à privilégier des projets déjà mûrs plutôt que de faciliter l'émergence de nouveaux projets, porteurs des transitions et de la résilience territoriale que le CESER souhaite promouvoir. Cela peut aussi conduire à une sous-consommation des crédits, et à fragiliser les plans d'investissement des porteurs de projet. En effet, le principe de l'interdiction du double financement européen imposera la plus grande vigilance dans le fléchage des fonds européens mobilisés.

Le CESER regrette le retard d'exécution du volet « *mobilité – transports* » du précédent CPER. A l'origine sur 5 ans, puis sur 6 ans, cette nouvelle génération de Contrats État-Régions s'étend désormais sur 7 ans. Malgré l'allongement des contrats, l'État n'arrive toujours pas à réaliser ses engagements, en particulier sur les grands projets d'infrastructures, ce qui repousse d'autant la réalisation d'investissement dont l'utilité et l'urgence ne sont plus à démontrer. Cela pousse la Région Nouvelle-Aquitaine à financer ou à avancer les fonds en lieu et place de l'État.

L'absence préjudiciable de volet « mobilité » dans le futur CPER

Le CESER juge extrêmement préjudiciable l'absence de volet « mobilité » dans le CPER. Il note certes, de manière positive, que l'Accord régional de relance signé en décembre 2020 comporte un tel volet, doté de crédits importants. Les projets et actions contribuant à pérenniser les infrastructures ferroviaires, routières et portuaires représentent la majorité des engagements de l'État et du Conseil régional inscrits dans l'Accord de relance : 1,637 milliard d'euros y est ainsi consacré, pour un total de 2,804 milliards d'euros. Pour autant, l'augmentation des crédits d'investissement de l'État en 2021 et 2022 permet de solder le CPER 2015-2020 avec deux années supplémentaires ; si l'effort doit être salué, il tient ainsi dans un « rattrapage » des engagements qui n'avaient pu être respectés entre 2015-2020, afin d'élever le niveau d'exécution du volet « mobilité » au niveau qu'il atteint habituellement.

Au-delà de ce « rattrapage », l'absence d'un volet « mobilité » dans le CPER 2021-2027 ne peut qu'interroger l'Assemblée. Ce choix « ampute » le CPER de son volet le plus important en termes de financements mobilisés et d'un de ses principaux leviers en termes d'aménagement du territoire. Cela fragilise l'idée même de CPER, dans lequel État, Région, collectivités infra-régionales identifient des investissements très structurants pour l'aménagement et le développement durable des territoires. Ne pas y inscrire les projets de création ou de modernisation d'infrastructures de transport pose donc question. Ce choix interroge également sur les moyens qui pourront être mobilisés pour la mise en œuvre des ambitions régionales, déclinées notamment dans le SRADDET¹ et Néo Terra et nuit à la visibilité des projets d'infrastructures au-delà de 2022. En effet, les projets d'infrastructures, qu'elles soient ferroviaires, maritimes ou routières, s'inscrivent dans le moyen et long terme. Dans le domaine ferroviaire en particulier, cette absence de visibilité est problématique, alors qu'il convient d'anticiper les travaux à réaliser, notamment pour sauvegarder le réseau ferré régional dont l'état dégradé est source d'inquiétudes.

Le volet « mobilité » devrait faire l'objet d'une nouvelle programmation pour la période 2023-2027. Le CESER souhaite qu'une véritable concertation avec les territoires et la société civile soit organisée sur ces projets particulièrement structurants pour les territoires de Nouvelle-Aquitaine.

La question des transports, secteur clé pour la transition écologique

Le secteur des transports est en effet le premier émetteur de gaz à effet de serre en région Nouvelle-Aquitaine et contribue à la perte de biodiversité, en particulier par l'artificialisation des milieux naturels pour la construction des infrastructures. Il est important que l'État et le Conseil régional traitent cette question et développent une vision pluriannuelle partagée. Au-delà des différentes préconisations que le CESER a pu proposer dans ses précédents travaux², la préconisation suivante pourrait nourrir cette vision : renforcer l'utilisation des infrastructures existantes, en particulier les infrastructures de transport collectif, par des investissements dans la réhabilitation, la restauration et la modernisation du réseau, plutôt que de développer de nouvelles infrastructures.

Il semble enfin important d'engager, dans un contexte où la sobriété est un levier nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques et de biodiversité, des réflexions plus profondes sur les questions, peut-être contradictoires, d'« enclavement » et de « développement économique ».

Avoir une vision claire et partagée entre l'État et le Conseil régional est d'autant plus pertinent que le maillage territorial des transports doit être envisagé à plusieurs échelles, y compris nationale et européenne, et ne peut se penser à l'échelle régionale uniquement.

¹ SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

² Se reporter en particulier au rapport du CESER intitulé « Covid-19 : l'urgence de transformer demain », adopté en décembre 2020.

Des points d'attention pour les orientations stratégiques à venir

Au-delà de ces observations générales, le CESER, dans les mois à venir, sera attentif à la méthode de concertation qui sera employée pour finaliser le CPER. Plusieurs points d'attention ont été identifiés dans les travaux récents du CESER³ qui seront à prendre en compte dans les orientations stratégiques et les projets inscrits au prochain CPER.

Le CESER réaffirme son attachement à des politiques d'aménagement du territoire ambitieuses, concertées, qui prennent en compte les réalités et exigences nouvelles induites par la crise sanitaire, sociale, économique et environnementale.



Proposition de la commission B « Evaluation des politiques régionales »
Président : Julien RUIZ ; Rapporteur : Christian CHASSERIAUD

Avec les contributions des commissions :
2 - « Développement des territoires et Mobilité »
Présidente : Camille DE AMORIN BONNEAU ; Rapporteuse : Rima CAMBRAY ;
3 - « Environnement »
Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY.



Vote sur l'expression du CESER

« Accord cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER) 2021-2027 »

131 votants :
121 votes Pour
1 vote Contre
9 abstentions

Adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés

Emmanuelle FOURNEYRON
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine

³ COVID-19 en Nouvelle-Aquitaine : l'urgence de repenser demain, décembre 2020 ;
Nouvelle-Aquitaine : quel télétravail pour quelle société ?, décembre 2020.
Développement économique et Métropolisation, juin 2020
Enjeux d'une neutralité carbone en 2050 en Nouvelle-Aquitaine, juillet 2019