

Contrat de plan État-Région (CPER) 2021-2027

Séance plénière du 15 mars 2022

Dans un contexte territorial, national et international largement bousculé ces derniers mois, et ayant impacté directement le processus d'élaboration de ce CPER 2021-2027, il apparaît évident de renouveler les contours ainsi que le format même d'un tel contrat. L'exercice du CPER apparaît en effet de moins en moins précis et prescriptif sur les grandes orientations et priorités, et avec un calendrier de plus en plus flou dans sa mise en œuvre. Alors que des réalités et des exigences nouvelles s'affirment, ce CPER semble opposer in fine deux « mondes » différents.

Pour ces raisons, le CESER tient à insister sur la nécessité de revisiter et de renouveler le CPER, qui ne répond plus pour l'essentiel, aux enjeux structurants pour lesquels il a été historiquement pensé.

Le CPER doit nécessairement être plus participatif et favoriser la concertation avec les acteurs locaux et la société civile, et plus souple pour s'adapter aux évolutions majeures qui peuvent impacter le territoire. Mais le CPER ne doit pas être un document qui se satisfait d'une addition de listes de projets locaux. Il doit porter une réelle stratégie territoriale en adéquation avec les nécessités de la période, visible, qui soit structurante pour l'action territoriale. Ainsi, le CESER renouvelle sa préconisation que le CPER soit mieux articulé autour des trois priorités : accélérer les transitions écologique et énergétique ; réduire les inégalités au travers d'une plus grande cohésion sociale et territoriale ; une stratégie d'aménagement et d'équilibre du territoire.

Pour ce faire, les critères de sélection des projets de territoires doivent être édictés et partagés afin d'apporter des éléments tangibles d'appréciation quant aux choix des projets retenus au regard de ces orientations stratégiques. Ensuite, la répartition financière décidée dans les différents volets que comporte le CPER doit être explicitée à la fois dans sa dimension stratégique, et également au regard de l'articulation entre le CPER et les autres schémas et programmes structurants pour le territoire (Schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII), Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI), Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), Accord régional de relance (ARR), etc.).

Par ailleurs, le CESER salue l'inscription de critères d'éco-socio-conditionnalités dans le CPER 2021-2027. Il considère essentiel de traiter de façon indissociable et égale la dimension écologique et la dimension sociale

et sociétale. De plus, il propose à l'État et au Conseil régional de définir, avec la contribution de la société civile, des critères exigeants visant à engager une réelle démarche de transition écologique et sociale, et valoriser des projets vertueux portés par les territoires.

En matière de suivi et d'évaluation, le CESER se félicite du suivi annuel des actions programmées dans le cadre du CPER en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Mais il plaide néanmoins en faveur d'un document final de bilan (quantitatif et qualitatif) qui permette de faire des propositions d'améliorations sur les choix stratégiques et de réévaluer, le cas échéant les grandes orientations qui doivent servir de base au CPER.

En conclusion, et parce que le CESER est attaché au CPER comme catalyseur d'investissements structurants et de préparation de l'avenir au bénéfice des territoires, il demande à ce que l'exercice soit revu dans sa conception, ses modalités, les moyens mobilisés et ce, afin de servir l'ambition d'accélérer les transitions écologique et sociale, d'agir en faveur de l'égalité à travers la cohésion sociale et territoriale, et dans un objectif d'un plus grand équilibre des territoires.

La non prise en compte de l'avis du CESER de juillet 2021 sur le CPER

En premier lieu, le CESER déplore l'absence de retour sur son précédent avis, voté à l'occasion de la délibération sur le document cadre à l'été 2021. Cet avis formulait déjà un certain nombre de remarques, des points de vigilances ou encore de propositions quant à la façon dont certains axes, pourtant centraux en matière d'égalité des territoires, étaient peu dotés dans le cadre du CPER.

Le CPER 2021-2027 : ou la nécessité d'une approche renouvelée

Le CPER se veut un document de contractualisation majeur. Il implique un processus complexe et de longue haleine d'accord entre l'État et la Région sur le financement commun de projets territoriaux structurants.

L'élaboration du CPER s'est heurtée à plusieurs difficultés : d'ordre méthodologique et conjoncturel ayant directement impactées le calendrier. A ces difficultés s'ajoutent aujourd'hui les incertitudes liées à la guerre en Ukraine et ses répercussions.

Au regard des réalités nouvelles, le CESER constate que ce CPER s'avère être de **moins en moins précis et prescriptif sur les grandes orientations**, et avec un calendrier flou opposant in fine deux « mondes » différents. Ainsi, le document proposé dans son format final, **questionne en profondeur la pertinence d'un tel contrat de plan**, du moins dans son format actuel.

Sur la forme :

- Le CPER se veut participer à financer des projets structurants : ce point pose d'abord une question essentielle : qu'est-ce qui est considéré comme structurant, et à quelle échelle ? (locale ? régionale ?). Pour le CESER, la dimension structurante des projets, si locaux qu'ils soient, doit nécessairement entrer dans une **logique globale et plus large de stratégie régionale de développement et de cohésion des territoires**.
- Un calendrier d'élaboration qui pose question de la pertinence même du contrat de plan, dans ses évolutions et sa forme actuelle : en effet, les projets territoriaux ayant sollicité un financement sont des **projets qui datent du « monde d'avant »**, avant la crise sanitaire, avant la guerre en Ukraine. Cependant, **les réponses financières apportées par l'État et la Région se basent elles sur notre « monde actuel »**, avec les incertitudes liées aux dépenses publiques, largement mises à mal ces derniers mois. Ensuite, le retard dans la procédure d'élaboration de ce CPER laisse entrevoir des décalages entre des « projets » territoriaux et des financements accordés sur des travaux qui, aujourd'hui, ont en réalité déjà eu lieu. Si cela renvoie à un enjeu réel de bilan (voir ci-après), il interroge là encore la pertinence du calendrier d'élaboration du présent document cadre.
- Par ailleurs, dans la mesure où il s'agit d'une contractualisation à dimension territoriale, **le processus d'élaboration se doit d'être plus ascendant, participatif et démocratique**. En ce sens, le CESER, mais également les instances locales, doivent prendre leur pleine part, et être

associés dans l'exercice consultatif de la phase amont ; ainsi que sur la phase aval de bilan afin de pouvoir s'exprimer sur les choix qui ont été faits et tirer des enseignements utiles dans la perspective d'un futur CPER.

Sur le fond :

- Le CPER en tant que programme pluriannuel structurant, doit porter une orientation stratégique basée sur des enjeux majeurs qui impactent la société. Or le document actuel et sa déclinaison par volets, à laquelle est adjointe une liste de projets retenus, ne donnent aucune visibilité quant à la dimension stratégique du contrat de plan. Cela a pour conséquence de donner à voir **une liste de projets, questionnant l'orientation profonde et les enjeux auxquels vient répondre ce CPER**. Afin d'éviter la tendance d'un document « catalogue » composé d'actions diluées, le CPER gagnerait à être **articulé autour d'une stratégie clairement définie par les parties prenantes autour d'orientations majeures et actualisées au regard d'un contexte en perpétuel mouvement**.
- Dans le même sens, **le CESER déplore le choix de l'État d'évacuer le volet « mobilité », pourtant essentiel dans la logique de développement équilibré des territoires** (impliquant un réseau ferroviaire secondaire performant et un réseau routier participant au désenclavement des territoires). En effet, si l'Accord Régional de Relance (ARR) comporte un volet mobilité et prévoit des co-financements d'actions en la matière, il ne s'agit là que d'un rattrapage lié à la non-exécution d'une partie du CPER 2015-2020 du fait du retard sur les engagements de l'État. Cette absence est d'autant plus dommageable que la période actuelle de tension en matière de transport et de mobilité dans les territoires, couplée aux enjeux de transitions écologique et énergétique **fait de la mobilité, et de son caractère durable, un point essentiel qui ne peut être négligé et encore retardé**. Ce décalage est donc **largement préjudiciable à la dynamique des territoires néo-aquitains**, et soulève une fois encore la pertinence d'un CPER qui apparaît, dans ce format, un document « dégradé » et incomplet.

Le CESER insiste sur la nécessité de faire évoluer le CPER tant dans son format que sur son contenu, afin qu'il reste un programme pluriannuel structurant et stratégique sur le territoire et pour le territoire.

- **Cette démarche doit indispensablement favoriser une participation renforcée à la fois de la société civile et des acteurs locaux, et ce, dès l'amont dans une étape de concertation, jusqu'à l'aval à travers la diffusion d'éléments de bilan.**
- **Afin de donner à voir les objectifs poursuivis par l'État et la Région pour répondre aux enjeux majeurs de la société, le CESER propose d'organiser le futur CPER autour d'axes prioritaires. Pour ce faire, il conviendra de permettre un format plus souple pour que les enjeux majeurs auxquels il répondra puissent suivre les évolutions conjoncturelles.**

Afin de permettre au CPER 2021-2027 d'être en cohérence avec la réalité contemporaine des territoires, le CESER propose que les bilans annuels, présentés en CTAP, soient articulés et réévalués à l'aune des évolutions avec des priorités d'action identifiées.

Une absence de lisibilité dans les étapes de choix des projets retenus et des volets inégalement soutenus

Des critères de sélection des projets inexistant, ce qui biaise la lecture « stratégique » du CPER

Le CESER regrette **l'absence d'information donnée quant aux critères de choix qui interviennent dans la sélection des projets**, ainsi que le **manque de visibilité donnée aux différents projets proposés par les territoires**. En ce sens, il est d'une part **impossible d'apprécier ce qui relève « d'orientations politiques » structurantes** et d'autre part ce qui est le fait d'un éventuel défaut de mobilisation des territoires sur le CPER. Cependant, le rôle du CESER est double dans la mesure où il est de son ressort :

- d'une part favoriser la diffusion, en plus des services compétents (État et Région), des possibilités pour les territoires de se saisir d'un programme de financement conjoint État-Région sur des projets de territoires – si d'aventure il était identifié une faible remontée des projets portés par les territoires ;
- d'autre part, de **s'exprimer sur les réponses données par les autorités publiques aux besoins des territoires**. En effet, par principe démocratique, la société civile doit pouvoir accéder à

l'information sur les critères de sélections des projets, et notamment ce qui en fait un projet structurant ou non. De plus, la société civile devrait pouvoir identifier les progrès accomplis et les résultats obtenus afin de pouvoir apprécier l'efficacité de l'affectation des ressources.

Par ailleurs, le CESER constate la non prise en compte d'un besoin de diffusion d'éléments synthétiques, rattachant les orientations et opérations contractualisées dans le CPER, aux priorités stratégiques identifiées dans les différents dispositifs auxquels il fait référence (SRDEII, SRESRI, etc.). Il s'agit pourtant d'une nécessité de lisibilité de l'action publique en Nouvelle-Aquitaine, qui se doit de mettre également en visibilité l'articulation plus large entre le CPER et des fonds complémentaires tels que les fonds européens¹. Le CESER considère en effet que **la lisibilité et la bonne articulation entre ces différents mécanismes sont deux conditions essentielles pour permettre une réelle mise en cohérence de l'action publique.**

Une répartition financière par pilier qui soulève des interrogations

La répartition des enveloppes financières selon les différents piliers du CPER (Enseignement supérieur recherche et innovation ; transitions écologique et énergétique ; soutien à l'appareil productif et aux filières ; cohésion sociale et territoriale) laisse en suspens des questionnements quant à la stratégie qui explique une telle répartition des subventions.

Sans visibilité donc sur ce qui explique ces choix, le **CESER regrette le peu de financements alloués à des axes essentiels pour le territoire et son adaptation aux évolutions écologiques, sociales et sociétales**, parmi lesquels :

- **La jeunesse** : si le CPER prend en compte la jeunesse étudiante de la Nouvelle-Aquitaine, cela est fait de manière insuffisante. Notamment parce que **la jeunesse s'étend bien au-delà de la population étudiante**, et sur ce point, rien n'est dit dans ce CPER.
- **Le logement** : il s'agit d'un véritable problème pour la jeunesse étudiante avec **un manque chronique d'offres de logements adaptés**. Mais le CPER doit également s'intéresser aux besoins immenses de logements sociaux et de logements très sociaux, ceci afin de **prendre en compte de manière structurelle les besoins existants en créant des parcs de logements adaptés**.
- **La santé** : face aux difficultés d'accès à la santé, il est **nécessaire de doter tous les territoires néo-aquitains de structures de soins adaptées et de développer une politique volontariste en matière de formation professionnelle dans le secteur sanitaire et social**.
- **L'agriculture** : les moyens ciblés sur la recherche et l'innovation technologique sont symptomatiques du décalage entre les problématiques passées et les enjeux futurs. La refondation d'une agriculture libérée des énergies fossiles et intégrée aux écosystèmes naturels dépend beaucoup plus essentiellement de choix politiques, à assumer clairement, que d'innovations technologiques.
- **L'égalité femme/homme**.
- **La mobilité durable**.

Sur le financement de l'écosystème des universités, le CESER note une légère augmentation de moyens consacrés (CPER+ARR). Il constate toutefois que cela **reste insuffisant pour faire face à la progression de la démographie étudiante**.

Le CESER salut par ailleurs une évolution positive du présent CPER vers la reconnaissance des projets en Sciences humaines et sociales (SHS) identifiant ainsi les SHS comme un investissement d'avenir.

Le CESER demande à ce que des critères de choix dans la sélection des projets puissent être clairement édictés, et ce afin :

- **d'apprécier la portée stratégique du CPER, et expliciter les choix de répartition financière selon les différents volets ;**
- **de permettre aux acteurs territoriaux et représentants de la société civile de pouvoir s'exprimer sur ces choix et apprécier, a posteriori, l'efficacité de l'affectation des ressources pour en tirer les enseignements utiles.**

De plus, le CESER réitère son souhait d'une mise en visibilité de l'articulation entre les

¹ A noter que cette septième génération des contrats s'inscrit dans un calendrier commun avec la programmation des fonds européens, justement dans cette logique de faciliter l'articulation et la contribution du CPER à la mise en œuvre de ces fonds structurels et d'investissement, dont ils représentent une part importante des contreparties nationales.

différents fonds mobilisés sur les territoires (CPER, fonds nationaux, fonds européens, etc.) afin de montrer leur articulation et ainsi favoriser une meilleure lisibilité de l'action publique sur le territoire, conditions essentielles pour permettre une réelle mise en cohérence de l'action publique.

Enfin, le CESER s'interroge sur la répartition qui est faite des fonds selon les piliers, sous-évaluant certains axes pourtant essentiels pour le territoire néo-aquitain et son adaptation aux évolutions à l'œuvre. Plus spécifiquement, d'importantes questions ne sont pas suffisamment prises en compte dans le CPER alors même qu'il s'agit de réponses à développer de manière prioritaire :

- La jeunesse, qui ne se réduit pas à la seule jeunesse étudiante prise en compte dans ce CPER, mais s'étend bien au-delà.
- Le logement qui est un véritable problème à la fois pour la jeunesse avec un manque chronique d'offres de logement adapté ; mais également en matière de logements sociaux et de logements très sociaux, pour lesquels les besoins sont immenses et pour lesquels il convient d'apporter des réponses structurelles en créant des parcs de logements adaptés.
- La santé qui fait face à certaines difficultés d'accès, et qui implique de doter tous les territoires néo-aquitains de structures de soins adaptées et de développer une politique volontariste en matière de formation professionnelle dans le secteur sanitaire et social.
- L'agriculture qui ne peut être traitée à travers le seul levier de la recherche et de l'innovation technologique.
- L'égalité femme/homme.
- La mobilité durable.

Des critères d'éco-socio conditionnalité qu'il reste à construire

Le CESER salue la démarche d'intégrer de critères d'éco-socio-conditionnalité dans le CPER, permettant de sélectionner les projets au regard des ambitions de la feuille de route Néo Terra. En effet, comme le précisait l'avis du CESER sur le document cadre du CPER voté en juillet 2021, « *définir des critères d'éco-socio-conditionnalité précis pour le financement des projets est indispensable afin d'assurer la cohérence des politiques publiques* ».

Cependant, afin que ces critères puissent jouer pleinement leur rôle, il convient, d'une part de **ne pas sous-investir la dimension sociale et sociétale** dans le terme d'« éco-socio » conditionnalité, puisque les critères sociaux et sociétaux sont tout aussi importants que les critères environnementaux. En ce sens, ils doivent donc faire l'objet d'une précision similaire afin que les deux dimensions soient traitées de concert². D'autre part, il convient de fixer un niveau d'exigence plus ambitieux et plus précis³ pour que ces critères puissent réellement valoriser le travail vertueux des acteurs de terrain. Le CESER affirme que les crises, notamment la crise sanitaire et la guerre en Ukraine, renforcent la nécessité d'accélérer les transitions et donc le besoin d'élaborer des critères d'éco-socio-conditionnalité exigeants et de veiller à leur stricte application.

Le CESER salue l'inscription de critères d'éco-socio-conditionnalités dans le CPER 2021-2027.

Il invite cependant l'État et le Conseil régional à considérer de manière égale et indissociable la dimension écologique et la dimension sociale et sociétale.

Il propose également de définir ces critères qui se doivent d'être exigeants afin d'engager une réelle démarche de transitions écologique et sociale et de valoriser des projets vertueux portés par les territoires. Pour ce faire, le CESER propose d'associer la société civile, aux côtés de l'État et de la Région, pour définir des critères pertinents et adaptés au CPER.

Evaluation et bilan

Le CESER déplore l'absence d'éléments de bilan concernant l'exécution du précédent CPER. En effet, selon des données de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), le taux de paiement des

² La perspective d'un volet social dans Néo Terra permettra de servir de support dans la définition plus précise des critères sociaux et sociétaux.

³ Des critères exigeants et précis sont également plus simples à appréhender que des critères évasifs.

crédits de l'État en Nouvelle-Aquitaine n'atteignait que 35 % en 2019⁴. Si la sous-exécution de la part de l'État est marquée par le retard attendant au volet mobilité, force est de constater que les autres volets sont également concernés. Cependant, en l'absence de suivi et d'éléments de bilan, aucune information n'est partagée concernant l'exécution financière finale du CPER 2015-2027, y compris du côté de la Région.

S'ajoute à cela, un enjeu majeur d'amélioration continue des programmes structurants comme le CPER, et d'analyse en matière de pertinence, de cohérence et d'efficacité d'une telle contractualisation.

Le CESER réitère donc son souhait d'adosser au CPER, un document de bilan final, consolidé, qui dépasse un suivi uniquement financier, et permette ainsi de tirer des enseignements utiles dans la perspective d'élaboration du prochain CPER.

Si le CESER se félicite d'un suivi annuel des actions programmées dans le cadre du CPER en CTAP (auquel il est associé), il plaide en faveur d'un document final de bilan (quantitatif et qualitatif) qui permette, à l'occasion de la prochaine programmation, de faire des propositions d'améliorations sur les choix stratégiques et de réévaluer, le cas échéant les grandes orientations qui doivent servir de base au CPER.



**Proposition de la commission B « Évaluation des politiques régionales »
Président : Julien RUIZ ; Rapporteur : Christian CHASSÉRIAUD**

Avec les contributions des commissions :

1 - « Éducation, formation et emploi »

Président : Olivier CHABOT ; Rapporteuse : Sylvie MACHETEAU;

2 - « Développement des territoires et Mobilité »

Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU; Rapporteuse : Rima CAMBRAY

3 - « Environnement »

Rapporteur : Bernard GOUPY ; Secrétaire : Flavien THOMAS

4 - « Économie »

Président : Daniel BRAUD ; Rapporteuse : Valérie FREMONT

5 – « Vie sociale, culture et citoyenneté »

Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Éric ROUX

C – « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales – Europe »

Présidente : Rita SILVA VARISCO ; Rapporteuse : Brigitte LAVIGNE



**Vote sur l'avis du CESER
« Contrat de plan État-Région (CPER) 2021-2027 »**

143 votants

121 pour

8 contre

14 abstentions

Adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine

⁴ Assemblée nationale, 2021, Rapport de la Commission des Finances, de l'Économie Générale et du contrôle budgétaire. Annexe 9 : Cohésion des territoires. Politique territoriale.