

CPIER - Contrats de Plan Interrégionaux Etat-Régions 2021-2027 Massif des Pyrénées, Massif Central, Plan Loire, Plan Garonne et Plan Lot

Séance plénière des 14 & 15 juin 2022

À l'heure où nos territoires sont confrontés aux bouleversements profonds induits par des crises multiformes et successives, la coopération et la mise en synergie sont une source incontournable de solutions, notamment pour les territoires fragiles faisant face à des problématiques qui dépassent les frontières entre les régions et entre les états. Les Contrats de Plan Interrégionaux Etat Régions s'inscrivent dans cette perspective, pour accompagner des territoires à enjeux spécifiques autour de projets nécessitant une approche transversale et coordonnée de l'Etat et des collectivités. Une priorisation des stratégies et des actions à mener pourrait permettre d'en renforcer l'efficacité.

Le CESER regrette de ne pas avoir eu la possibilité, au regard des délais impartis, de rendre un avis plus structuré et approfondi. Il propose un premier regard sur la manière dont différents enjeux de l'aménagement et du développement durable des territoires (foncier, ressource en eau, tourisme, mobilités...), qu'il porte dans ses différents travaux, sont mobilisés dans le cadre des CPIER.

Complétant cette approche thématique, le CESER s'est enfin attaché à porter un regard plus transversal sur les CPIER, de leur élaboration à leur mise en œuvre. Au-delà des interrogations et points de vigilance, le CESER a souhaité mettre en lumière les bonnes pratiques de certains CPIER en matière d'ingénierie, de suivi ou d'éco-socio-conditionnalités des actions.

Les CPIER : une approche transversale sur des territoires à enjeux spécifiques

Le Conseil régional a renouvelé son intention d'être partie prenante d'une nouvelle génération de Contrats de Plan Interrégionaux Etat-Régions (CPIER) relatifs à deux territoires de montagne (le Massif Central et les Pyrénées) et trois bassins versants (la Loire, la Garonne et le Lot). À l'heure où nos territoires sont confrontés aux bouleversements profonds induits par des crises multiformes et successives, la coopération et la mise en synergie sont une source incontournable de solutions, notamment pour les territoires fragiles faisant face à des problématiques qui dépassent les frontières entre les régions et entre les états. Par sa spécificité géographique, la Nouvelle-Aquitaine est particulièrement concernée par les enjeux interrégionaux et transfrontaliers.

Ces contractualisations interrégionales Etat-Régions sont donc pour le CESER particulièrement intéressantes, au regard :

- de leur principe même, par nature fondamentalement transversal : les CPIER répondent à la nécessité d'accompagner des territoires dont les problématiques de massifs ou de bassins versants supposent

une approche et des moyens concertés entre l'Etat et les collectivités territoriales. Au-delà du cadre stratégique qui les sous-tend, les CPIER sont ainsi un moyen d'accompagner, par des soutiens à l'investissement spécifiques, des projets répondant aux enjeux propres de territoires qui dépassent les limites administratives régionales. La présence d'un fleuve crée ainsi, à l'échelle du bassin versant, une interdépendance entre l'amont et l'aval qui nécessitent des approches coordonnées ; il en va de même dans les territoires de montagne, confrontés à des enjeux particuliers d'aménagement et de développement ;

- de leur contenu : les CPIER englobent de nombreuses dimensions, liées aux enjeux d'équilibre des territoires, de mobilité, de lutte contre l'artificialisation, de modèles agricoles, de ressource en eau... au cœur des thématiques travaillées par le CESER. L'Assemblée relève une prédominance de la dimension touristique dans les contrats de massif, sans doute expliquée par la déclinaison dans les CPIER Pyrénées et Massif Central du Plan Avenir Montagne, destiné à accompagner la transition touristique des territoires de montagne. Les CPIER n'ont certes pas vocation à traiter de l'ensemble des composantes qui font l'aménagement et le développement des territoires, et doivent rester complémentaires aux Contrats de Plan Etat-Région ; pour autant, le CESER s'étonne de la relative absence de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les CPIER, alors que les coopérations entre établissements pourraient être un levier d'attractivité et de développement territorial.

Le CESER salue la démarche opérationnelle de ces CPIER qui s'efforcent d'identifier, au-delà des orientations stratégiques, des types d'actions à mener, à défaut toutefois de définir des actions précises. Les documents présentés sont néanmoins inégalement développés. Le CPIER Massif Central semble, par la déclinaison précise de son programme d'actions et de ses conditionnalités, particulièrement abouti et pourrait, à ce titre, constituer une source d'inspiration pour les autres contrats. Par ailleurs, ces contrats cherchent à englober de nombreuses thématiques, sans pour autant prioriser les orientations, les actions prépondérantes, sur lesquelles concentrer l'action.

Au regard de l'intérêt de la démarche, le CESER regrette, du fait des délais impartis, de n'avoir pu être mesure de rendre un avis structuré et approfondi sur ces sujets, qui lui aurait permis d'aborder les questions :

- de la capacité des CPIER 2021-2027 à mieux accompagner la mise en cohérence des actions qui apportent des solutions aux priorités interrégionales et transfrontalières avec une stratégie intégrée ;
- des moyens mis à disposition pour favoriser l'émergence de nouvelles dynamiques de coopération entre les acteurs régionaux au plus proche du vécu des territoires ;
- de la place accordée par les instruments de gouvernance aux acteurs des territoires et notamment de la société civile.

Le CESER observe d'ailleurs que l'Autorité Environnementale n'a pas été en mesure, de son côté, de rendre d'avis sur quatre des cinq CPIER objets de la délibération, « faute de moyens suffisants pour [les] examiner »¹.

- **Les CPIER apparaissent comme une démarche intéressante pour accompagner des territoires de bassin ou de montagne, à enjeux spécifiques, autour de projets nécessitant une approche transversale et coordonnée de l'Etat et des collectivités. Une priorisation des stratégies et des actions à mener pourrait permettre d'en renforcer l'efficacité.**
- **Au regard de l'intérêt de la démarche, le CESER regrette de n'avoir pu être en mesure de rendre un avis approfondi et souhaite pouvoir, à l'avenir, travailler plus en amont de l'élaboration de ces contractualisations structurantes.**

Foncier, tourisme, eau, mobilité... des enjeux inégalement pris en compte dans les CPIER

Sans forcément pouvoir aller plus avant, l'Assemblée a néanmoins souhaité proposer un premier regard sur la manière dont les différents enjeux de l'aménagement et du développement durable des territoires, qu'elle porte dans ses différents travaux, sont mobilisés dans le cadre des CPIER.

¹ [Les avis rendus en 2021 - CGEDD \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)
Avis – Séance plénière du 14 & 15 juin 2022

- Les différents contrats ont pris en compte les dérives du tourisme de masse. La nécessité de préserver et de valoriser le visuel, le paysage, le foncier et l'agropastoralisme est bien identifiée. Le CESER, qui a adopté fin 2021 un rapport sur les *Patrimoines, leviers de développement des territoires*, ne peut que souscrire à ces approches faisant du patrimoine, et en l'espèce du patrimoine naturel, un facteur d'identité, d'attractivité du territoire et de qualité du cadre de vie.
- Les enjeux de l'eau, exacerbés par les effets de plus en plus prégnants du changement climatique, sont clairement identifiés dans les CPIER. La cohérence des actions doit être pleinement assurée avec les SDAGE et SAGE, qui portent les stratégies d'aménagement et de gestion des eaux. Plus spécifiquement, le CESER regrette que les plans d'actions ne mettent pas davantage l'accent sur l'agro-écologie. Au-delà des actions nécessaires développées dans les différents contrats, il serait ainsi intéressant de s'appuyer plus fortement sur le rôle des sols agricoles dans la gestion de l'eau, à travers par exemple la promotion de pratiques d'absorption des sols.
- Les questions de mobilité sont présentes dans les CPIER de massif. L'approche du CPIER des Pyrénées, qui met en avant les lignes pénétrantes comme un facteur d'attractivité du massif, mérite d'être soulignée. De manière générale, les mobilités semblent traitées, pour une large part :
 - sous l'angle du tourisme durable, tendant à laisser de côté les besoins des usagers du quotidien, dans des territoires où le véhicule individuel est souvent, faute de réseaux de transports collectifs, le seul mode possible de déplacement ;
 - sous l'angle des mobilités individuelles décarbonées : la faible densité de population ne permet pas, dans nombre de territoires ruraux ou de montagne, de se passer des mobilités individuelles ; en ce sens, leur décarbonation est une nécessité dans le cadre des transitions écologiques et énergétiques à mener. Pour autant, il convient d'être vigilant sur la capacité à déployer, au-delà de la seule expérimentation, certaines des solutions proposées (hydrogène notamment) : leur modèle économique et technique devra ainsi être véritablement interrogé. Ces territoires pourraient aussi être des laboratoires d'incubation et d'expérimentations de technologies « low tech », hors des sentiers battus.

Par ailleurs, le CESER invite à ne pas considérer comme inéluctables les mobilités individuelles. Si elles ont vocation, dans des territoires peu denses, à rester une composante importante des déplacements, d'autres alternatives, s'appuyant sur les réseaux de transport collectifs ferroviaires et routiers bien articulés et les mobilités partagées peuvent répondre à certains usages, y compris touristiques (par exemple, déplacement des touristes depuis la gare jusqu'à leurs lieux de villégiature, les principaux sites...).
- Le CESER souhaite que les enjeux fonciers et de lutte contre l'artificialisation soient davantage mis en avant. Ils constituent en effet un prisme privilégié pour poser les bases d'un nouveau modèle d'aménagement et de développement des territoires, plus durable, plus respectueux des ressources locales et préservant les nombreux services écosystémiques du sol dont nous tirons pleinement parti. Protection de la biodiversité, lutte contre le changement climatique et atténuation de ses effets, moindres besoins de mobilité ou encore réduction des coûts économiques et sociaux pour la collectivité... autant d'enjeux directement ou indirectement liés à notre manière d'habiter le territoire.

- **Valoriser l'ensemble des patrimoines comme un levier de développement durable des territoires.**
- **Renforcer la place de l'agro-écologie dans la gestion de l'eau, en valorisant par exemple la capacité d'absorption de sols.**
- **Penser les mobilités non seulement sous le prisme du développement touristique, mais aussi des usages du quotidien ; ne pas envisager les déplacements sous le seul angle de la mobilité individuelle, même décarbonée, mais favoriser ou inventer, pour certains usages appropriés, l'organisation de nouvelles formes de mobilité collectives ou partagées.**
- **Mettre davantage en avant les enjeux fonciers et de lutte contre l'artificialisation des sols, qui peuvent servir de base à un nouveau modèle de développement des territoires.**

Au-delà des dimensions thématiques des différents CPIER, le CESER a souhaité achever son avis par une approche plus transversale. L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de ces CPIER appellent en effet de premières observations et interrogations.

L'un des premiers enjeux pointés par le CESER tient dans la nécessaire mise en cohérence des CPIER avec les différents cadres stratégiques (SRADDET, SDAGE) et contractualisations, au premier rang desquels les Contrats de Plan Etat-Région. A défaut, il ne pourrait en résulter que dispersion, perte de lisibilité et d'efficacité de l'action publique.

L'Assemblée s'interroge également sur le financement du CPIER Massif Central, qui repose, à hauteur de 10 millions d'euros, sur l'engagement d'une entreprise publique : quelles raisons motivent la participation d'EDF ? Pour quels types d'actions ?

Le CESER note par ailleurs qu'un grand nombre d'acteurs interviennent dans les instances des CPIER, ce qui rend la gouvernance d'autant plus complexe. Si la participation des différentes parties prenantes est positive, le risque est toutefois que l'animation et le suivi des CPIER ne soient délégués à des instances techniques. Comment s'assurer, au nom d'une légitime exigence démocratique, de l'implication de l'ensemble des acteurs ? Parallèlement, comment favoriser l'implication des citoyens, acteurs du développement de leur territoire ?

Le CESER a enfin relevé différents dispositifs qui lui paraissent devoir être mis en avant, voire pouvoir servir d'exemple pour de futures contractualisations :

- En matière d'ingénierie, indispensable pour l'émergence et la mise en œuvre des projets des territoires, le CPIER du Massif des Pyrénées peut s'appuyer sur des outils avancés : le CESER note avec intérêt la création d'outils spécifiques au Massif, afin de favoriser la transversalité et l'accompagnement des projets pyrénéens : l'Agence des Pyrénées, née à l'initiative des deux Régions, de l'Etat et des Départements pyrénéens et la Compagnie des Pyrénées, outil d'ingénierie financière à destination des stations.
- S'agissant du suivi du contrat, le CPIER Vallée de la Garonne prévoit une évaluation à mi-parcours, permettant de s'assurer et si besoin d'améliorer sa pertinence, sa cohérence et son efficacité au regard des objectifs fixés au niveau national et interrégional.
- S'agissant des conditionnalités des interventions prévues aux CPIER : le CESER note que le CPIER du Massif Central décline de manière assez précise les conditions auxquelles les porteurs de projet doivent se soumettre. Ces critères d'éligibilité peuvent s'apparenter à des éco-socio-conditionnalités dont le CESER appelle au développement afin d'orienter les projets vers certains enjeux sociaux ou environnementaux. L'Assemblée note toutefois, à l'échelle des cinq CPIER, que les socio-conditionnalités sont moins affirmées que les critères environnementaux.

- **Veiller à la cohérence des CPIER avec les schémas et contractualisations déjà à l'œuvre sur les territoires concernés.**
- **Favoriser une véritable implication des acteurs et des citoyens dans le suivi et la mise en œuvre des CPIER.**
- **Clarifier la participation d'EDF au financement du CPIER Massif Central.**
- **Valoriser, dans les futures contractualisations, les bonnes pratiques observées dans certains CPIER en matière d'ingénierie, de suivi ou d'éco-socio-conditionnalités des actions.**



Proposition de la commission 2 « Développement des territoires & Mobilité »
Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU, Rapporteure : Rima CAMBRAY

Avec la contribution de la commission :

C - « Coopérations interrégionales, transfrontalières et internationales - Europe »
Présidente : Rita SILVA VARISCO, Rapporteure : Brigitte LAVIGNE



Vote sur l'avis du CESER
« CPIER - Contrats de Plan Interrégionaux Etat-Régions 2021-2027
Massif des Pyrénées, Massif Central, Plan Loire, Plan Garonne et Plan Lot »

148 votants
148 pour
0 contre
0 abstention

Adopté à l'unanimité

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine