

L'EVOLUTION DES VOLETS TERRITORIAUX DES CPER EN FRANCE

Gwénaél Doré, Professeur Associé, CRIEF-TEIR, IERF

UFR Sciences Economiques, 93, avenue du Recteur Pineau, 86022 POITIERS Cedex
gwenael.dore@univ-poitiers.fr, 00(33) 6 07 95 86 43

Après avoir fortement soutenu l'organisation des territoires, l'Etat s'est orienté vers une approche sélective reposant de plus en plus sur des appels à projets. Dans quelle mesure constate-on cette mutation au travers des CPER (Contrats de Projets Etat-Région) : quelles sont les modalités d'intervention et les financements, quelles sont les priorités thématiques privilégiées, comment sont traités les besoins d'ingénierie ? Y-a-t-il réellement une capacité d'injonction des pouvoirs supra-locaux en direction des territoires et comment évolue le rapport Etat-Région ?

Dans un Etat comme la France marquée par un contexte de fragmentation communale, l'organisation des territoires a été fortement soutenue au début des années 2000 par les Lois (LOAADT Voynet encourageant la constitution de Pays, Loi « Chevènement » sur l'intercommunalité appuyant la création de Communautés d'Agglomération) et des financements publics (CPER 2000-2006 prévoyant systématiquement un volet territorial contenant une contractualisation infra-régionale), avec une certaine logique d'équité. Cet appui, même s'il a comporté certains effets d'aubaine, s'est traduit par d'indiscutables effets quantitatifs (près de 350 Pays et plus de 150 communautés d'agglomérations et urbaines permettant d'approcher d'un quasi-maillage de la France en territoires de projets, si l'on y ajoute la quarantaine de Parcs Naturels Régionaux), et l'élévation de la qualité des démarches et projets territoriaux (chartes de développement et projets d'agglomérations, conseils de développement à l'activité certes inégale¹).

Toutefois, depuis le milieu de la décennie en cours, l'intervention de l'Etat est devenue sélective, s'apparentant pour certains à une forme de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005), dans un contexte de réduction des capacités budgétaires de l'Etat et de politiques privilégiant la compétitivité (pôles de compétitivité et pôles d'excellence rurale, changement de l'intitulé du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) par celui de Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT), et de la dénomination de la DATAR par celle de DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire), voire la concurrence des territoires (généralisation de l'attribution de concours financiers sous forme d'appels à projets). Alors que la nouvelle phase de décentralisation s'est faite dans une grande confusion (absence de clarification des compétences des différents niveaux et de « chef de file »), les territoires relèvent de plus en plus du soutien des conseils régionaux avec la crainte d'une instrumentalisation par ces derniers.

Au niveau régional, pour la période 2007-2013, les nouveaux Contrats de Projets Etat-Région (succédant aux Contrats de Plan Etat-Région) comportent un volet territorial aux moyens réduits et à géométrie fortement variable selon les régions. Dans le même temps, les programmes financés par

¹ pour un aperçu récent, cf. Doré, 2008a

l'Union Européenne (volet « Compétitivité-Emploi » du FEDER-FSE) ne comportent plus de zonage et sont fortement centrés sur les objectifs d'innovation de Lisbonne, risquant ainsi de favoriser les écarts entre les territoires les plus dynamiques et les plus fragiles, d'autant plus que le souhait d'utiliser les CPER comme un outil de péréquation, envisagé en 2003-2004², n'a pas été véritablement retenu. Les territoires peuvent également bénéficier de nouveaux programmes Leader, financés par le FEADER, en répondant à un appel à projet organisé dans chaque région, mais il est prématuré d'en dresser un premier bilan dans la mesure où la sélection n'était pas achevée pour l'ensemble des régions.

Nous avons entrepris d'examiner la place du volet territorial dans ces CPER, même si une synthèse nationale est rendue difficile du fait de présentations différentes selon les régions. Après une présentation de l'évolution des CPER entre 2000-2006 et 2007-2013, et à partir d'une exploitation exhaustive des CPER, nous analyserons les montants financiers affectés selon les différentes régions (chiffres portant sur l'ensemble de la période de programmation 2007-2013), les thématiques prioritaires proposées aux acteurs locaux (tant dans le volet territorial contractualisé avec les collectivités locales que dans les autres projets du CPER), les modalités de mise en œuvre et la prise en compte de la question de l'ingénierie. Nous nous interrogerons en conclusion sur la capacité d'injonction des instances supra-locales (choix de priorités thématiques) en direction des territoires, sur l'évolution du rôle de l'Etat et sur l'avenir de la contractualisation infra-régionale.

Avertissement : Cette analyse a été réalisée sur la base d'une d'une fiche de synthèse du CPER pour chaque région, réalisée par Hervé Berthon et de Julien Mousset de l'APFP, consultable sur le site www.pays.asso.fr de l'APFP (Association Pour La Fondation des Pays, fédération française des Pays) Elle a bénéficié de nombreuses informations et mises à jour de Christophe Bernard, chargé de mission Développement local de la DIACT, d'échanges avec des techniciens de conseils régionaux notamment dans le cadre de la Commission Aménagement du Territoire de l'ARF (Association des Régions de France) présidée par Georges Labazée et animée par Pascal Gruselle, ainsi qu'avec Claire Legoux, chargée de mission à l'ADCF jusqu'en juin 2007. La situation décrite dans cette note devrait connaître des évolutions d'ici fin 2008 dans certaines régions, en particulier en matière de mise en œuvre (certaines régions ayant attendu la mise en place des nouvelles équipes municipales et intercommunales résultant des élections locales de mars 2008). Lorsque nous utilisons dans ce texte le terme de « région », il s'agit du territoire régional concerné par l'intervention conjointe du conseil régional et de l'Etat (sous la coordination du préfet de région), et nous réservons le terme de « Région » (en majuscules) au conseil régional. A noter également que l'écriture de « Pays » (avec majuscule) renvoie au type d'organisation territoriale reconnu par les lois d'aménagement du territoire de 1995 et 1999. L'abréviation VT signifie « volet territorial » des CPER.

I – CONTRATS ETAT-REGION ET TERRITOIRES

A – Les CPER 2000-2006

Les CPER 2000-2006 ont instauré en leur sein un mode de contractualisation avec les territoires dits de projets (Pays, Agglomérations, CPER) en accompagnement des lois Voynet et Chevènement de 1999 favorisant l'organisation des territoires locaux, ce qui a conduit à impliquer l'Etat aux côtés des Régions qui signaient déjà des contrats de ce type (après avoir pris le relais de l'Etat initiateur de premiers contrats de pays en 1975, politique amplifiée à la suite la décentralisation de 1982).

² « La pertinence des contrats de plan comme outil de péréquation financière peut être discutée. D'abord, les montants en jeu sont comparativement limités. (...) la part de l'Etat dans les contrats de plan représente moins de 5 % du total des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. » (Giscard, Le Nay, 2004).

A la suite du Rapport Chérèque (1998), le gouvernement avait fixé des objectifs très ambitieux pour les CPER qui devaient consacrer 25% de leur montant à un volet territorial. Toutefois, la détermination des procédures susceptibles d'être intégrées dans les contrats de territoires n'avait donné lieu au terme d'une réunion interministérielle qu'à une liste indicative, et la lecture des CPER 2000-2006 montrait souvent le caractère virtuel – voire artificiel – de l'objectif de 25% de crédits territorialisés... De plus, le volet territorial a subi un « effet ciseau » : au moment où la plupart des Pays s'étaient constitués et dotés d'une Charte (projet de territoire), en 2003-2004, les crédits de l'Etat (FNADT) se sont réduits du fait de régulations budgétaires (Bonrepaux, Giscard, 2005).

Selon le rapport d'évaluation des CPER par Ernst & Young (2007), les financements de l'Etat sur le volet territorial représentent environ 13% du budget initial global des crédits Etat du CPER, représentant ainsi la 3ème grande politique sectorielle soutenue par les CPER. L'exécution du volet « politiques territoriales » sur les crédits Etat marquait un retard avec, à fin 2006, un taux d'engagement de 76,7% (certes supérieur au taux d'engagement moyen de 74%). Des disparités importantes sur le poids du volet dans les différentes régions permettent de distinguer trois groupes de régions (cf. graphique 1.1 en annexe) :

- régions avec 15% à 20% des crédits Etat-Région dédiés au volet territorial (Lorraine, Limousin, Bourgogne, Centre, Nord-Pas-de-Calais),
- régions globalement dans la moyenne,
- régions avec une faible part des crédits concentrés sur le volet territorial (Rhône-Alpes, Guadeloupe, Guyane).

Dans aucune région, le volet territorial n'a par conséquent mobilisé 25% des crédits Etat-Région, comme cela était stipulé initialement. De plus, selon le bilan financier par typologie des actions (Ernst & Young, d'après deux programmes LOLF renseignés sur source CPER.net.), 56% des crédits engagés par l'Etat relèvent en fait de la politique de la ville (dotations déconcentrées), et seulement 44% des crédits engagés concernent les politiques territoriales contractualisés au titre de l'aménagement du territoire (programme LOLF 112) : cf. graphique 1.2 en annexe. Les actions engagées à ce titre ont été prélevées sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et se sont concentrées sur l'attractivité et le développement économique (203M€ engagés soit 24,2% des crédits du programme) le développement territorial et la solidarité (507M€ engagés soit 60,4% des crédits du programme) et un nombre non négligeable d'actions non ventilées (130M€ engagés soit 15%).

B – Les CPER 2007-2013

Après des réticences et à la suite de la pression des associations d'élus³ et le relais de la DATAR (devenu entre-temps DIACT), le volet territorial a été maintenu sous une forme limitée dans les nouveaux CPER. Les CPER 2007-2013 comprennent donc un volet régional composé de grands projets et un volet territorial, auxquels s'ajoutent des contrats inter-régionaux. Ainsi le CIACT du 6 mars 2006 a prévu que « des projets s'inscrivant dans des démarches territoriales infra-régionales pourront être retenus de façon sélective pour soutenir les dynamiques de développement des territoires à une échelle plus fine ». Ce volet doit recouvrir des « thèmes stratégiques » définis par le CIACT (développement durable des agglomérations, accès numérique, changement climatique, gestion de la ressource en eau, prévention des risques naturels, adaptation des services au public et service à la personne)⁴, complétés par la circulaire DIACT du 24 mai 2006, qui prévoit de plus des interventions en faveur de filières agricoles, de pêche et forestières, des actions en faveur de la

³ cf. propositions APFP lors de la consultation de 2004 sur l'avenir des CPER (Doré, 2004) et rapport Castera-Ollivier, 2005

⁴ alors que la sélectivité de l'intervention de l'Etat fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus, se pose en revanche la question du contenu des différentes thématiques annoncées pour la contractualisation infra-régionale, et de la capacité de mieux les mettre en perspective autour de trois enjeux qui s'en dégagent : développement durable et environnement (changement climatique, eau, risques...); développement économique (accès numérique, mutations, emploi...); services (services au public, services à la personne, maisons de l'emploi...).

biodiversité, et des actions d'adaptation des compétences professionnelles en zones de mutation économique, cependant que les maisons de l'emploi sont rappelées dans une circulaire DIACT de préparation des CPER du 14 avril 2006 (fiche Programme n°102).

Par circulaire du 24 mai 2006, la DIACT a précisé que « **ces démarches territoriales pourraient concerner aussi bien les agglomérations, les villes moyennes que le monde rural, dans une intercommunalité de projet** (EPCI, pays ou parcs naturels) » et que « le volet territorial sera mis en œuvre sur la base de projets territoriaux infrarégionaux⁵, dont les engagements seront fixés dans des conventions territoriales ». Au-delà d'un simple appui à des investissements locaux, le volet territorial doit donc reposer sur une contractualisation avec des intercommunalités de projet (EPCI, pays ou parcs) dans le cadre de « conventions territoriales », mais nous verrons que cette conception stricte est loin de concerner l'ensemble du volet territorial. Si l'échéance de signature des contrats de projets, souhaitée par le gouvernement, était fixée à fin 2006 (avec un décalage de ce calendrier sur le 1^{er} trimestre 2007, compte tenu des négociations avec les régions), en revanche, la **préparation et la conclusion de « conventions territoriales »** (nouvelle dénomination des contrats territoriaux) au niveau infra-régional devait courir toute l'année 2007 et déborder sur le premier semestre 2008.

C – La négociation Etat-Régions

A l'automne 2006, l'analyse des mandats de négociation des préfets de régions (voir synthèse d'octobre 2006, sur www.pays.asso.fr) et différentes informations en provenance de plusieurs régions conduisaient à s'interroger sur la réelle volonté du gouvernement de construire un véritable volet territorial des programmes régionaux impliquant l'Etat et les Fonds européens. En effet, les mandats de négociation adressés aux préfets de région en juillet 2006 (généralement basés sur les propositions des préfets eux-mêmes) révélaient une faible prise en compte du volet territorial au service des « territoires de projet » : soit ils reprenaient tous les thèmes sans aucun ordre de priorité, soit ils les limitaient à des zones géographiques (villes chefs-lieux, espaces fluviaux), soit ils les centraient sur la rénovation d'établissements pour personnes âgées (enjeu certes important, mais qui dépasse le strict volet territorial compte tenu des besoins financiers et qui peut donc le « plomber »...), soit ils ne prévoyaient qu'un volet interrégional, ou encore s'interrogeaient sur la capacité d'organisation intercommunale au lieu de l'encourager... Pour l'Etat, selon la DIACT, il s'agissait de « laisser le jeu de la subsidiarité déterminer la place accordée à ce sujet perçu comme sensible » (C. Bernard, chargé de mission DIACT, juillet 2007). Se sont alors exprimées de fortes craintes que le volet territorial ne réponde pas aux enjeux affirmés lors du DIACT de mars 2006 (en dehors des cas où les conseils régionaux avaient pris la main sur les négociations et étaient fortement attachés à une politique conjointe Etat-Région d'appui aux Pays), que le volet territorial ne soit réduit à la portion congrue, et que dans de nombreuses régions, la possibilité de signer des conventions territoriales jusqu'à fin 2007 n'offre qu'une coquille vide... Qu'en est-il si l'on se base sur la lecture des CPER signés ?

Les CPER signés ont connu **des évolutions par rapport aux mandats de négociation** initiaux des préfets de région : des avancées, tant sur le plan financier que des contenus, ont été obtenues à la suite de la mobilisation de nombreux conseils régionaux, CESR et territoires (à noter qu'à l'occasion de la négociation, de nombreux exécutifs régionaux ont rappelé leurs insatisfactions et leur attachement au volet territorial). Il semble qu'après une phase d'affrontement avec le gouvernement, les régions aient préféré signer des CPER même insatisfaisants mais en tenant compte des avancées obtenues⁶. Finalement, la quasi-totalité⁷ des CPER (Contrats de Projets Etat-

⁵ souligné dans la circulaire DIACT

⁶ en espérant à l'époque la possibilité de revoir la copie dans l'hypothèse d'une majorité nationale plus proche de leurs priorités politiques, tout en étant conscients du contexte budgétaire actuel de l'Etat...

⁷ fin mai 2007, seuls les CPER de la Réunion et de la Guyane n'étaient pas connus.

Région, succédant aux Contrats de Plan Etat-Région pour la période 2007-2013) a été signée avant les élections nationales de 2007.

Toutefois, les montants consacrés au volet territorial restent le plus souvent modestes, ou parfois gonflés du fait de l'intégration du fort soutien du conseil régional aux territoires (Rhône Alpes, Languedoc Roussillon). Le contenu du volet territorial peut également inclure des mesures qui ne peuvent être qualifiées de territoriales que par leur localisation (sans nécessairement relever d'une démarche de territoire organisé), cependant que certaines Régions n'ont pas souhaité signer, soit en arguant des faibles financements de l'Etat, soit pour affirmer le « fait régional » (déclaration du délégué au plan du conseil régional d'Aquitaine, La Gazette du 16 juin 2008). L'ingénierie n'est à ce stade envisagée que dans moins de la moitié des régions.

II - LES FINANCEMENTS CONSACRES AU VOLET TERRITORIAL

A – Les montants globaux

Il n'y a pas de pourcentage minimum posé au titre du volet territorial dans les contrats de projets Etat-Régions, comme dans la génération antérieure, où un minimum de 25 % avait été annoncé⁸. Alors que le montant total des CPER est de 26,715 milliards d'Euros⁹ si l'on s'en tient aux contributions de l'Etat-Régions, et atteint 34,2Mds€ si l'on prend en compte d'autres financements affichés (cf. tableau 2 et graphiques 3.1 et 3.2 en annexe), **le volet territorial s'élève à 2,911Mds€ si l'on retient toutes les contributions affichées et à 2,199Mds€ pour les seuls crédits de l'Etat et des conseils régionaux (apportés approximativement pour 60% par les conseils régionaux et pour 40% par l'Etat)**. Nous avons privilégié ce dernier chiffre de 2,199Mds€ dans l'analyse du volet territorial, pour des raisons de comparaison inter-régionale et dans la mesure où il s'agit avant tout de mesurer l'effort respectif de l'Etat et du conseil régional et non d'éventuelles contreparties locales de départements ou d'EPCI (le volet territorial de 7 CPER comprend des « financements autres » dont la source est difficile à déterminer : collectivités locales mais aussi dans certains cas des agences et organismes type Agences de l'Eau, ADEME...).

Une consolidation nationale permet de dégager **une moyenne de 8%** en faveur du volet territorial (Etat-Région) au sein des CPER (Etat-Région), si l'on s'en tient strictement aux contributions de l'Etat et des conseils régionaux, **et de 8,5% si on ajoute les autres financements retenus dans certaines régions** ; ceci recouvre donc des situations contrastées tant sur le plan du montage financier que du contenu. Ce chiffre est assez proche de celui retenu par la DIACT : 2,4 à 2,5 milliards d'€ consacrés au volet territorial soit 8 à 10% des CPER avec une ventilation de 40% de crédits d'Etat et 60% des Conseils Régionaux (Réunion DIACT de février 2008 sur le volet territorial).

Sur la base du chiffre affiché pour le volet territorial au sein de chaque CPER –en retenant uniquement le cumul des financements Etat-Région-, un premier classement peut être établi : Rhône-Alpes (23%), Bourgogne, Pays de Loire et Centre (21%), Auvergne (20%), Franche Comté (15%), Limousin (16%), Languedoc-Roussillon (12%), Picardie et Poitou-Charentes (9%), Champagne-Ardenne et Bretagne (7%), Nord Pas de Calais et Lorraine (6%), Alsace et PACA (5%), Aquitaine (1%) : pour une présentation complète, voir tableau 4 et graphiques 5.1 et 5.2 (en annexe).

⁸ cf. supra , au point IA. C. Bernard, chargé de mission DIACT, invitait « à examiner a posteriori de quoi sont constitués ces 25 % : ils ne sont pas plus la garantie de moyens mis à disposition des pays. Je ne suis pas sûr que cela soit, en tant que tel, un élément sécurisant qui disparaisse et qui puisse nous faire peur. A mon sens, il est beaucoup plus intéressant de travailler sur le fond pour s'assurer que les crédits relevant du volet territorial puissent être vecteurs d'accompagnement des actions dont vous êtes les porteurs » (APFP, *Les Pays et l'après 2006, Réunion du 26/10/2006*).

⁹ hors Guyane, chiffres non connus lors de ces calculs

B – De fortes différences régionales

Toutefois, ce « palmarès » doit être confronté avec un certain nombre d'éléments : difficulté de tracer des contours fermes aux volets territoriaux pour certaines régions, régions sans volet territorial, possibilités de soutien aux territoires de projet hors volet territorial,

1 - Cette **difficulté de tracer des contours fermes aux volets territoriaux** pour certaines régions peut être illustrée par les cas suivants :

- Le Languedoc Roussillon présente un montant important¹⁰, notamment si on prend en compte les autres cofinancements attendus. Toutefois, alors que certains % annoncés indiquent un volet territorial de 35%, nous nous sommes tenus à ce stade à ce qui est présenté comme le volet territorial dans le dossier de presse du conseil régional lors de la signature du CPER le 18 décembre 2006 (page 14), à savoir le projet 6 « Assurer un nouvel équilibre urbain-rural » (464 millions €, soit un volet territorial de 12%, dont 120 du conseil régional), inscrit au sein de la priorité 3 « Garantir un aménagement équilibré du territoire ». Il restera à voir également comment un certain nombre d'autres mesures relevant également de la même priorité 3 (aménagement équilibré du territoire) s'inscriront dans des démarches d'organisations locales : en particulier le projet 7 environnement (risques inondations et incendies, eau, biodiversité, changement climatique) et le projet 8 littoral.
- Le montant important prévu en Rhône-Alpes s'explique par l'inclusion au sein du volet territorial de l'ensemble des crédits du conseil régional en faveur des contrats de territoire dénommés CDRA (76 millions de l'Etat face à 480 millions de la Région).
- Le montant de 21% annoncé en Pays de Loire comprend des opérations seulement localisées (ce qu'on retrouve dans plusieurs CPER...).
- Le faible montant prévu en Aquitaine pourrait être compensé par une approche territoriale importante au sein d'une mesure (n°9) en faveur de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC).
- Pour l'Alsace, ce que nous avons assimilé à du volet territorial (volet structurant intitulé « Développer l'équilibre territorial de l'Alsace, région frontalière, et les démarches métropolitaines ») à la lecture du CPER (par ressemblance avec d'autres), n'est pas considéré comme tel d'après les présentations de la DIACT et de l'ARF. Au mieux, s'agit-il d'opérations localisées (pépinières d'entreprises, réhabilitation de friches, musée, opérations de requalification urbaine). Ceci serait toutefois compensé par l'affichage de l'accès des Pays à un certain nombre de mesures.

2 - Il n'y a **pas de volet territorial affiché dans trois DOM** sur quatre (Guyane, Martinique, Réunion) et **dans au moins deux régions métropolitaines (trois en incluant l'Alsace, cf. supra) :** Ile de France à la densité urbaine prononcée (mais avec des crédits importants en faveur de la rénovation urbaine, hors volet territorial), et Haute-Normandie, sachant que pour cette dernière région, un appui aux territoires organisés peut être apporté en dehors du volet territorial. C'est aussi ce qui est prévu pour l'Aquitaine où le volet territorial stricto sensu se réduit aux structures d'accueil des personnes âgées (le conseil régional assurant par ailleurs le financement des contrats de territoires). En Haute Normandie qui n'affiche pas de volet territorial, la Région s'est associée avec les départements dans une démarche contractuelle en faveur de l'aménagement du territoire régional, et s'est engagée dans une nouvelle génération de contrats avec les pays et les agglomérations qui devrait être finalisée d'ici juillet 2007 et à laquelle l'Etat est invité à s'associer. Pour le président du conseil régional de la Haute-Normandie, Alain Le Vern, c'est le seul moyen de poursuivre une véritable politique d'aménagement du territoire : « Ce que fait l'Etat, c'est une gestion à la petite semaine. Il nous a proposé 39 Mions € sur sept ans pour 7 agglomérations et 15

¹⁰ ce qui confirme les propos tenus par son vice président, Eric Andrieu, lors de la rencontre APFP d'octobre 2006 (cf. compte rendu en ligne sur www.pays.asso.fr).

pays ! La région a quant à elle décidé de mettre 500 Mions € sur la table pour soutenir les territoires. » (journal électronique Localtis).

3 - Enfin, **dans certaines régions, on pourrait assimiler à du volet territorial des lignes correspondant à ce qu'on y retrouve souvent** (établissements pour personnes âgées...).

D'autre part, **le financement de maisons de l'emploi** (structures visant à réunir l'ensemble des intervenants à une échelle locale) est souvent inscrit au sein du volet régional (cf. tableau 8.2 en annexe), dans des axes du type « développement économique-mutations » ou « emploi-formation », et parfois du volet territorial (exemple de Pays de la Loire) ; sont également souvent prévues des actions de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), sont souvent mobilisées par les acteurs locaux.

III - PARTICIPATION DES DIFFERENTS FINANCEURS

A – Parts respectives de l'Etat, du Conseil régional, voire d'autres collectivités

La plus ou moins grande place du volet territorial s'explique largement en fonction de l'affichage de l'appui du conseil régional aux territoires¹¹ : ceci assure la première place à Rhône Alpes aux côtés de quatre autres régions qui affectent au volet territorial un montant significativement plus important que l'Etat (Bourgogne, Midi Pyrénées, Nord Pas de Calais, Champagne Ardennes) cependant qu'une part sensiblement identique (Etat/Région) peut être relevée dans onze régions. Le cas de l'Aquitaine (Etat : 100%) correspond aux crédits prévus pour la reconversion d'établissements pour personnes âgées (pour le détail par région, cf. graphique 6.1).

Neuf régions (cf. graphique 6.2 en annexe) majorent l'importance de leur volet territorial en affichant d'autres cofinancements, en provenance des échelons infra-régionaux (Départements, EPCI) ou autres (Europe, Agences).

Peu de régions font apparaître des co-financements européens : l'on sait que pour les territoires situés en dehors des grandes métropoles se posent des difficultés d'accès aux priorités des fonds européens (principalement FEDER) axés autour de l'innovation (stratégie de Lisbonne). Quant aux articulations avec le programme Leader (financé désormais par le FEADER), elles ont été peu évoquées lors de la négociation des CPER, mais se sont affirmées lors de la phase de mise en œuvre du volet territorial, allant parfois jusqu'à un appel à projets conjoint (Picardie).

B - La contribution de l'Etat : FNADT et autres ministères

L'analyse des programmes financiers de l'Etat permet aussi d'examiner si le volet territorial relève exclusivement ou principalement du FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, directement géré par la DIACT) ou s'il comprend également une mobilisation d'autres crédits ministériels. La moyenne nationale (source : DIACT) fait apparaître une répartition quasi-égale entre les deux, mais dans beaucoup de régions, le volet territorial est essentiellement financé par le FNADT. Toutefois, dans un certain nombre, une part non négligeable reposerait sur la territorialisation d'autres programmes ministériels (Bourgogne : 17%, Auvergne : 26%, Champagne Ardenne : 36%, Pays de Loire : 48%, Midi-Pyrénées : 60%, PACA : 66%).

Le **FNADT est diversement territorialisé selon les régions** et atteint une moyenne nationale de 55% (source : DIACT) : si la part du FNADT réservée au volet territorial oscille dans de nombreux cas entre 100% (Auvergne, Centre, Basse Normandie, Bretagne et Picardie : 99%, Rhône Alpes : 98%) et 90% (Franche Comté : 94%, Bourgogne et Pays de Loire : 89%), il peut être de l'ordre des

¹¹ pour une vision des politiques de contractualisation infra-régionale, cf. note d'ETD, *Politiques territoriales régionales*, juin 2007, www.projetdeterritoire.com

2/3 (PACA) ou de 50% (Languedoc Roussillon : 54%, Champagne Ardenne : 50%), et tomber à 36% (Midi Pyrénées), voire à environ 20% comme la Corse ou la Lorraine et le Nord Pas de Calais (il semble que dans ces deux régions de tradition industrielle, une part conséquente du FNADT - hors volet territorial- soit consacrée à des suites de reconversion, mais qui ont sans doute aussi un caractère local). Au total, en cumul national, près de la moitié des crédits du FNADT serait inscrite dans le volet territorial.

C – Point en juin 2008

Les maquettes financières des 156 conventions territoriales signées avant juin 2008 font apparaître un montant total de 449 M€¹² (source : DIACT, juin 2008)¹³ qui comportent :

- des crédits « Etat » : 219 M€ dont FNADT (103M€), crédits Handicaps et Dépendances (23 M€), crédits sectoriels non ventilés entre ministères (92 M€ en Auvergne, Limousin, Rhône Alpes),
- des crédits des conseils régionaux : 103 M€,
- des crédits « autres »: 153 M€ relevant des conseils généraux, des fonds européens.

IV - CONTENU DU VOLET TERRITORIAL ET HORS VOLET TERRITORIAL

A – Thématiques du volet territorial

Le contenu de chaque volet territorial des CPER doit être examiné région par région, tant en terme de mesures que d'accès des territoires à celles-ci. En effet, la présentation du volet territorial diffère selon les régions :

- répartition selon des thématiques reprenant un certain nombre d'intitulés des orientations nationales (CIACT, DIACT)
- ou identification d'un volume réservé aux Pays, Agglomérations, PNR, voire regroupant un ensemble de territoires, type de ventilation retenue par quelques régions et recouvrant des réalités diverses : mesures localisées (exemple de Pays de la Loire) ou politique largement contractualisée avec les territoires (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Basse Normandie...),
- voire régions indiquant un montant global mais dont le contenu reste à définir (Limousin, Lorraine, Franche Comté...).

Au sein du volet territorial, nous avons synthétisé les **thématiques** de la façon suivante : (cf. tableau ci-après) :

- les **services** sont le domaine thématique le plus fréquemment retenu (au moins apparent dans 9 régions),
- ceci est suivi de près par les établissements pour personnes dépendantes (personnes âgées, handicapés) dont l'inclusion dans le volet territorial est discutable (et d'ailleurs parfois inscrite dans le volet régional du CPER),
- le **développement numérique** est soutenu explicitement dans 9 CPER,
- le **développement économique** est mentionné par 8 régions, ainsi que les friches (2, voire 3 régions : Alsace, 71,8 M€, poste le plus important mais qui en dernière analyse ne relève plus du volet territorial, Nord Pas de Calais, 6 M€, également envisagé en Lorraine),
- la **culture** est prévue dans le volet territorial de 3 ou 4 régions, et le **tourisme** (parfois tourisme social) est cité dans 5 régions,
- des actions relatives à l'**environnement** ou au **changement climatique** ne sont reprises que dans le volet territorial de 8 régions (actions dans d'autres cas plutôt insérées au sein du volet régional) et sont parfois ciblées sur les PNR. On notera par ailleurs que la plupart des

¹² à noter que les conventions PACA ne comportent de maquette financière

¹³ il faut prendre cette présentation avec prudence notamment sur le plan financier (les indications financières des conventions ne sont pas toutes précises).

régions indiquent (hors volet territorial) un « plan régional climat » (cf. tableau 8.3 en annexe) et que d'autres régions font du développement durable, un critère de sélection ou de bonification des projets (exemple : Basse Normandie).

Ces orientations thématiques peuvent être comparées avec l'enquête APFP en 2006 sur les projets des Pays par rapport aux thèmes annoncés par le CIACT pour le volet territorial (et avant de connaître les mandats de négociations par régions), sur un échantillon d'une cinquantaine de Pays, les préférences s'établissaient en faveur du changement climatique et des services (cf. graphique récapitulatif 9.2 en annexe).

L'analyse des premières conventions signées (DIACT, juin 2008, tableaux 10.1 et 10.2 en annexe) fait apparaître à la fois un Etat centré sur les thématiques des circulaires et des priorités identifiées très larges visant à mobiliser les financements de l'ensemble des cofinanceurs potentiels : services (dont santé), habitat (logement, énergie, HQE), tourisme (infrastructures et animation), culture (équipement, manifestations), économie (zones d'activité, animation filières agricoles), et dans une proportion moins importante : TIC, emploi, gestion de l'espace (dont politiques foncières), environnement (dont gestion des ressources en eau), énergie (production et économie)... Cependant la ventilation des fonds selon les thématiques identifiées est difficilement réalisable compte tenu des maquettes recueillies pour certaines régions.

B – Thématiques hors volet territorial susceptibles d'intéresser partiellement les territoires

Selon la circulaire DIACT du 24 mai 2006, « ces démarches de territoires pourront dans certains cas venir en appui de certains grands projets dont les financements auront été définis dans le cadre du volet régional ou s'articuler avec les projets retenus au titre des programmes cofinancés par les crédits européens. ». A cet effet, les fiches régionales APFP (www.pays.asso.fr) ont listé les différentes mesures susceptibles d'intéresser les territoires (cf. récapitulatif dans le tableau 8.1 en annexe). Il s'agit des domaines suivants : TIC (4 régions), mutations et développement économique (9), -à noter en Haute Normandie le financement du centre de ressources du développement territorial dans ce cadre-, filières d'élevage et agricoles (7), dont la territorialisation devrait toutefois être faible compte tenu de logiques de filières, forêt et bois (7), tourisme (4), environnement (20), maîtrise de l'énergie (13), PNR (3), services à la population (4), culture et sport (6). Il conviendra d'examiner dans quelle mesure les thèmes annoncés dans ces régions pourront être mobilisés par les territoires (ainsi selon les régions, les classements sont différents : par exemple, l'appui aux villes moyennes fait l'objet d'un axe hors volet territorial en Poitou Charentes).

Si la distinction volet territorial et hors volet territorial peut donc être assez artificielle dans les CPER de certaines régions, la territorialisation effective devrait être facilitée par la structuration régionale en territoires de projets et par l'existence de politiques de contrats infra-régionaux portées par les conseils régionaux.

V – MISE EN ŒUVRE ET « CONVENTIONS TERRITORIALES »

A – Cadre général

Une circulaire du Premier Ministre en date du 25 avril 2007 relative à la mise en œuvre des CPER mentionne des indicateurs qualitatifs « volet territorial »¹⁴, « afin d'assurer le suivi de la contribution du CPER au volet territorial », qui doivent préciser si une opération relève du volet territorial (Convention Métropole, Convention Agglo, Convention Pays, Convention PNR, Autre convention territoriale, Autre opération rattachable au volet territorial).

¹⁴ consultable sur www.diact.gouv.fr

Lors de la signature des CPER, peu de précisions ont été apportées sur la forme des conventions territoriales : alors que la Bourgogne a prévu des contrats cadre sur la durée des CPER, déclinés opérationnellement chaque année (avec deux premières conventions territoriales signées dès l'été 2007), d'autres régions ont annoncé des conventions (Languedoc-Roussillon, PACA, Corse...) et la plupart n'ont rien mentionné à ce stade. Toutefois, certaines régions, à l'instar de la Basse-Normandie¹⁵, ont mis au point une convention d'application commune à l'Etat et à la Région pour le volet territorial.

Dans certains cas, le cadre contractuel infra-régional de plusieurs Régions constitue le cadre de mise en œuvre de ces conventions (cf. Rhône Alpes qui inclut sa politique territorialisée dans le CPER, ce qui conduira a priori à associer l'Etat dans ces relations contractuelles avec les territoires). Mais dans d'autres cas, on peut douter de l'inscription de certaines opérations dans des conventions territoriales, soit en raison de l'écriture de certaines mesures (territoires spécifiques en Pays de Loire), soit compte tenu de l'objet du volet territorial comportant l'inclusion d'un vaste ensemble de mesures (Languedoc-Roussillon).

B – Territoires bénéficiaires

Certaines mesures ne sont « territoriales » qu'au travers de leur localisation géographique (site identifié ou caractéristiques particulières), d'autres ne sont pas forcément accessibles à tous les territoires organisés. Si les CPER mentionnent souvent les bénéficiaires éventuels, on notera que les PNR et agglomérations sont fréquemment cités, mais moins souvent les Pays (ceci pouvant s'expliquer par le discrédit porté sur cette approche par certains responsables nationaux au cours des dernières années). Toutefois, dans ce dernier cas, les Pays peuvent se positionner sur certaines thématiques, ou au travers d'opérations supposant une approche intercommunale.

C - Des modes de mise en œuvre variés et parfois combinés :

1 - Des appels à projets concernent au moins 7 régions : Centre, Champagne Ardenne, Languedoc Roussillon, Nord Pas de Calais, Picardie, Poitou Charentes, Rhône Alpes, (voire deux autres régions : Auvergne et Corse).

2 - Le conventionnement avec l'ensemble des territoires est adopté dans 6 régions : Limousin, la Lorraine, Bourgogne, Basse Normandie, PACA (hors agglos), Midi Pyrénées, qui ont prévu de conventionner avec les différents territoires de projet. Pour la Bretagne, les Iles du Ponant et le Centre Bretagne sont les territoires prioritaires, mais une convention serait également prévue avec chaque Pays.

3 - Le conventionnement ciblé sur certains territoires et opérations doit s'appliquer dans 4 régions. Les contrats de projet des régions de ce groupe ont précisé les opérations à soutenir, généralement des investissements hétérogènes (difficile à classer d'un point de vue thématique), souvent des opérations lourdes plutôt tournées vers les agglomérations (Pays de Loire, Rhône Alpes, Auvergne). En Aquitaine, des conventions devraient être signées avec les départements pour les crédits « Handicap et dépendance » (seuls inscrits au volet territorial).

Un bilan provisoire établi en juin 2008 par la DIACT fait état de 10 CPER ayant signé leur convention pour les volets territoriaux qu'ils avaient prévus. Ce qui aboutit ainsi à 156 conventions territoriales provenant de 10 régions : Auvergne, Bretagne, Bourgogne, Basse Normandie, Champagne Ardenne, Limousin, PACA, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes. D'autres conventions étaient attendues de régions telles que Pays de la Loire, Lorraine, Midi Pyrénées, Languedoc Roussillon. On dénombrait ainsi 105 conventions avec des Pays, 27 avec des Agglomérations, 8 avec des Parcs Naturels Régionaux, 4 avec des communautés de communes, 12 autres (notamment Conseils Généraux). Certaines conventions intègrent les éléments présentés par les Pays au titre de

¹⁵ le projet adopté par le conseil régional en juin 2007 (consultable en ligne sur www.pays.asso.fr) paraît exemplaire.

l'appel à projets Leader 2007-2013, cependant que les articulations entre Pays et Parcs (PNR) et avec les EPCI sont évoquées plus ou moins fortement.

V – L'INGENIERIE TERRITORIALE, CONDITION DE BONS PROJETS

A – L'enjeu de l'ingénierie

Les enjeux importants portés par ces thématiques des CPER supposent la nécessité impérative d'ingénierie, d'autant que la réussite des priorités stratégiques définies par le CIACT implique que celles-ci s'inscrivent dans un projet de développement global du territoire. Comme le soulignaient différents Pays en réponse à une enquête de l'APFP sur le volet territorial, (consultable sur www.pays.asso.fr), la notion d'ingénierie va d'études préalables à l'évaluation en passant par la conduite de projets à la mise en réseau d'acteurs. Si cette ingénierie est essentielle pour préparer et mener des projets de qualité, l'appui en ingénierie est décisif pour les territoires démunis, en particulier pour répondre aux appels à projets, et éviter de creuser l'écart entre des territoires dynamiques et d'autres¹⁶.

Après avoir prévu le financement de l'ingénierie uniquement pour le changement climatique et le développement durable des agglomérations (CIACT, mars 2006), l'Etat a accepté de l'étendre à l'ensemble des thématiques (cf. réponse de N. Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, à J. Gaubert, président de l'APFP, août 2006 et circulaire DIACT de janvier 2007¹⁷)

B – Les montants financiers indiqués seulement pour certaines régions

Cette orientation a été reprise différemment selon les régions : seules 9 régions affichent un montant pré-affecté en faveur de l'ingénierie (cf. graphique et tableau 9.1), allant de l'ordre de 30% (Midi Pyrénées : 33%, Basse Normandie : 29%, Languedoc Roussillon : 28%) à 0,50% (Pays de la Loire) et parfois majoritairement fléché sur un type de territoires (PNR en Champagne Ardenne, où il est indiqué que le conseil régional soutiendra par ailleurs l'ingénierie pour les autres territoires ; Pays et grandes aires urbaines en Basse Normandie, à l'exclusion des PNR bénéficiant du volet environnement du CPER).

C – Eléments d'ingénierie dans les CPER d'autres régions

Si moins de la moitié des CPER affichent un financement de l'ingénierie, on peut supposer que dans d'autres régions, **une prise en compte de l'ingénierie pourrait s'effectuer au sein des financements prévus pour le volet territorial.** Ainsi :

- la Bretagne qui n'a pas réparti l'enveloppe du volet territorial entre les différents domaines énumérés, annonce de l'ingénierie autour des questions énergétiques,
- le Centre indique un Fonds d'aide au conseil pour les Agendas 21 et la coopération territoriale,
- l'Ile de France prévoit 22,4 Mions€ en faveur de l'ingénierie et d'investissements structurants,
- la Martinique évoque des travaux de veille sur l'évolution des emplois et compétences, des études prospectives sur des secteurs d'activités prioritaires pour des territoires, des études pré-opérationnelles de projet d'aménagement,

¹⁶ compte tenu du caractère relativement complexe de la territorialisation des CPER, cela est d'autant plus indispensable si l'on veut s'assurer d'un bon taux d'exécution et éviter de creuser l'écart entre les territoires... L'appui de l'Etat à l'ingénierie devrait de plus faciliter la mobilisation de fonds européens, en particulier pour les territoires les plus démunis. En effet, le respect des critères de la « Stratégie de Lisbonne » pour l'utilisation des crédits issus des fonds structurels européens devrait exiger des projets plus innovants, dont la mise au point demanderait nécessairement plus de matière grise et de temps, comme l'a fait observer J. François-Poncet, président de la Délégation à l'aménagement du territoire du Sénat

¹⁷ consultables sur www.pays.asso.fr

- en Nord Pas de Calais, l'intervention de l'Etat vise les PNR et la coopération métropolitaine, cependant que l'essentiel de l'appui aux Pays est apporté par le conseil régional (91Mions€ face à 4,8Mions€ de l'Etat),
- Le Limousin n'évoque à ce stade que l'ingénierie des PNR,
- Pour Rhône Alpes, on peut supposer que l'ingénierie est contenue dans les 400M€ des politiques d'appui aux territoires du conseil régional.

On sait également que certains conseils régionaux (exemple : Aquitaine) ont préféré s'en tenir à l'appui qu'ils apportaient en la matière¹⁸, compte tenu des financements modiques ou des réticences de l'Etat.

Toutefois, sur l'ingénierie, le premier bilan de la DIACT (juin 2008) indique des concours de l'Etat sur toutes les conventions signées avec les Pays, cependant que l'apport sur les Agglomérations est moins fréquent (à noter également que le financement de l'évaluation est prévue dans les conventions). Mais les fonds consacrés à l'ingénierie ne sont identifiables partiellement (pas toujours explicités dans les maquettes financières), et la mise en place de la dégressivité sur le financement de l'ingénierie doit être examinée.

QUEL AVENIR POUR LA CONTRACTUALISATION ?

A l'issue de ce bilan qui ne peut être que provisoire, compte tenu de l'état d'avancement, nous souhaitons examiner trois points : la capacité d'injonction d'un Etat qui gouvernerait désormais à distance (Epstein, 2005)¹⁹, le positionnement de l'Etat au regard de la cohésion, le devenir d'une contractualisation conjointe Etat-Région.

Sur la capacité d'injonction de l'Etat, on peut observer que les thématiques encouragées par les circulaires paraissent suffisamment ouvertes pour finalement couvrir un large ensemble de projets : services à la population (réseaux de services publics, maison de santé, maison de l'emploi,...), attractivité des territoires ruraux, diversification économique (Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences, Pôles d'Excellence Rurale), environnement (dont plans climats, énergie, eau...), développement durable des agglomérations (dont rénovation urbaine hors ANRU-Agence Nationale de Rénovation Urbaine ou CUCS). Ces thématiques correspondent aux priorités actuelles de nombreux territoires, alors que la sélectivité de l'intervention de l'Etat fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus, mais se pose en revanche la question de la capacité de mieux les mettre en perspective autour de trois enjeux qui s'en dégagent : développement durable et environnement (changement climatique, eau, risques...); développement économique (accès numérique, mutations, emploi...); services (services au public, services à la personne, maisons de l'emploi...). Certes, certains promoteurs du développement local souligneront que les territoires sont conduits à rechercher l'affectation de projets vers le volet territorial ou vers d'autres financements, que les projets qu'ils retiennent sont en conséquence fonction des critères posés par les sources financières, et que de ce fait la logique d'ensemble du projet territorial ne serait pas confortée. On peut se demander plutôt si ce n'est pas la capacité intrinsèque des territoires à concevoir une approche stratégique qui constitue le problème majeur, comme cela est régulièrement relevé à l'occasion d'appels à projets, soit sur le volet territorial des CPER (exemple de la Picardie, cf. évaluation du cabinet MC2, 2008), soit plus largement par plusieurs experts ayant participé à la présélection

¹⁸ pour un aperçu des soutiens des conseils régionaux à l'ingénierie, voir note d'ETD, *Politiques territoriales régionales*, juin 2007, www.projetdeterritoire.com

¹⁹ R. Epstein analyse l'actuelle politique territoriale de l'Etat comme une troisième phase du rapport de l'Etat aux territoires. Après une première phase de « gouvernement centralisé du local (fin de la seconde guerre à la fin des années 70), puis un « gouvernement négocié des territoires » basé sur le projet et le contrat, on assisterait aujourd'hui à un gouvernement à distance, par un Etat pilotant le local, par appel à projets, création d'agences (en lieu et place des administrations centrales ou déconcentrées).

régionale de la nouvelle génération de groupes locaux Leader pour 2007-2013. Au-delà des thématiques prioritaires, s'impose la nécessité d'une ingénierie « transversale » ou généraliste du développement territorial (trop souvent réduite par ses détracteurs à du fonctionnement), et par conséquent, il conviendrait systématiquement de prévoir un coût en ingénierie dans les programmes, en mettant au point un financement différencié en fonction de la richesse du territoire, en le conditionnant à une organisation intercommunale et à un effort de mutualisation entre intercommunalités au sein d'un Pays (cf. circulaire DIACT de janvier 2007), au recentrage des Pays sur une ingénierie de conception et de pilotage (renvoyant la plupart des compétences techniques sur les communautés maîtres d'ouvrage), à une évolution du projet global (notamment, articulation avec des démarches d'aménagement spatial, comme les SCOT²⁰, ou d'anticipation de mutations économiques), et à l'élargissement de périmètres dans certains cas. Vouloir opposer ingénierie et investissement est par conséquent assez inopérant.

L'Etat continue à placer son intervention sous le signe de la cohésion alors que son désengagement est patent, cependant que la mise en concurrence est suscitée par les appels à projets parallèlement à une spécialisation des interventions de l'Etat. Alors que l'Etat continue d'affirmer que la cohésion sociale et territoriale « coïncide très concrètement avec le volets territoriaux, le Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire et les contrats de pays ou d'agglomération » (P. Dartout, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, La Gazette du 16 juin 2008), plusieurs Régions « affirment vouloir écarter la mise en concurrence que peut induire le glissement sémantique de l'aménagement à la compétitivité des territoires » (A. Roche, DGA de la Région PACA, justifiant ainsi la signature de conventions autonomes avec les Pays, La Gazette du 16 juin 2008). Plus qu'une compétitivité par le choix des thématiques (assez larges), c'est davantage par la diminution des financements que celle-ci nous paraît s'exercer..., ce qui conduit à généraliser les appels à projets (Mény, 1985). Comme le font observer C. Alvergne et P. de Roo (2008) à propos des « pôles d'excellence rurale », la logique de l'Etat central est de plus en plus allocative, visant à encourager les collectivités à valoriser leur atouts, et non plus redistributive : « On pourrait considérer que l'Etat se spécialise dans cette logique allocative, vue idéologiquement comme positive, alors qu'il confine les collectivités locales à la logique redistributive, qui est considérée comme moins valorisante ».

Enfin, un recul de la contractualisation commune peut être constaté : l'Etat peut être conduit à signer seul avec les territoires y compris dans des régions ayant prévu un volet territorial du CPER (ainsi, Etat et Région interviendraient séparément en PACA ou en Champagne Ardenne). Les Régions arguent du faible montant des engagements de l'Etat en particulier au regard de leurs propres politiques territoriales, voire tenant à affirmer leur prééminence. On s'éloigne de l'approche de la contractualisation qui dans la période précédente visait à « maîtriser les risques de fragmentation de l'action publique » renforcées par la décentralisation et l'affranchissement des collectivités territoriales à l'égard de l'Etat (Epstein, 2005). L'esprit de la contractualisation, forme moderne de la gestion publique²¹, devant conduire à la rencontre de l'Etat et de la Région, voire des Départements, sur des enjeux communs, est battu en brèche. Depuis 2004 (date de basculement dans l'opposition de la quasi-totalité des Régions) s'affirme une tendance de l'Etat à intervenir de façon séparée sur les territoires, quitte à se retourner vers les conseils régionaux pour les cofinancements (cf. pôles d'excellence rurale), voire à se servir des fonds européens pour masquer son désengagement. Alors que la nouvelle phase de décentralisation s'est faite dans une grande confusion (absence de clarification des compétences des différents niveaux et de « chef de file »), les territoires relèvent de plus en plus du soutien des conseils régionaux (avec la crainte d'une

²⁰ cf. priorités de la circulaire FALCO, mai 2008

²¹ ainsi dans son ouvrage sur la « réforme administrative et réforme de l'Etat en France », (Editions Economica, 2000), J-B. Albertini, devenu Directeur et adjoint au délégué de la DATAR en 2004, soutenait que « les procédures contractuelles sont reconnues comme des moyens d'intégrer les volontés, les ambitions et les actions des différents niveaux territoriaux ».

instrumentalisation par ces derniers), dont l'association nationale (ARF-Association des Régions de France) pronostiquent qu'« après 2013, on ne parlera plus du volet territorial » (P. Gruselle, chargé de mission, Localtis, 2 avril 2008²²).

BIBLIOGRAPHIE

- Albertini J-B., 2007, *Les contrats de projets Etat-régions*, Diact - La Documentation française APFP, www.pays.asso.fr, Dossier CPER
- Alvergne C., de Roo P., 2008, *Les pôles d'excellence rurale : regards sur une politique française en direction de l'espace rural*, Organisations et territoires, volume 17, n°1
- Bonrepaux A., Giscard d'Estaing L., 2005, *Rapport d'information de l'Assemblée Nationale n°2421, sur l'exécution des CPER et la programmation des fonds structurels européens par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan*, 29 juin
- Castera R., Ollivier Y., 2005, *Rapport au Premier ministre sur l'avenir des CPER*, www.diact.gouv.fr
- CGGREF (Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts), 2006, *Evaluation des démarches contractuelles de Pays*, février, DIACT, www.diact.gouv.fr
- Chérèque J., 1998, *La prochaine génération de contrats de projets Etat-Régions : Plus de Région et mieux d'Etat*, Rapport à M. le Premier ministre et Mme la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement
- Doré G., 2004, *L'avenir des contrats de Pays, synthèse de l'enquête de l'APFP, mai-juin 2004*, in *La réforme des contrats de plan Etat-région*, DATAR, site internet www.diact.gouv.fr, 9 pages, et Dossier de La Gazette des Communes, octobre 2004
- Doré G., 2007, « Le volet territorial des CPER 2007-2013 », Association Pour la Fondation des Pays en collaboration avec la DIACT, *La Gazette des Communes, cahier spécial*, octobre, www.pays.asso.fr
- Doré G., 2008a, *Conseils de Développement de Pays : Modalités de travail et implication des Entreprises*, www.pays.asso.fr
- Doré G., 2008 b, *Où en sont les Pays au regard de l'Evaluation*, Colloque SFE de Strasbourg, juillet
- Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*
- Ernst & Young, 2007, *Etude portant sur l'évaluation des Contrats de plan Etat Région (CPER) 2000-2006*, DIACT, www.diact.gouv.fr
- ETD, www.projetdeterritoire.com, Rubriques Territoires
- Gaudin J-P., 2007, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 2^{ème} édition
- Giscard d'Estaing L., Le Nay J., 2004, *Rapport sur l'avenir des CPER*, Assemblée Nationale
- CGGREF, 2008, *Evaluation des Pôles d'Excellence Rurale*, non publié
- Isaïa H., 1999, *L'évaluation des nouveaux CPER*, L.G.D.J.
- Forray J-B., 2008, « Les contrats de projets à l'heure européenne », *La Gazette*, 16 juin
- Localtis, journal électronique, www.localtis.info, Dossier Contrats de Projets
- Leroy M., 2000, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région*, L'Harmattan
- Leroy M., Portal E. (dir.), 2006, *Contrats, Finances, Territoires*, L'Harmattan
- Mény Y., 1985, « Les politiques des autorités locales », in Grawitz M. et Leca J., *Traité des sciences politiques*, Tome IV, PUF
- Moulin O., 2002, *Les contrats de plan Etat-région*, Datar, La documentation française
- Pontier J-M., 2007, « Les contrats de projet Etat-régions 2007-2013 », *La Revue administrative*, n° 359, septembre

²² après avoir rappelé que « L'Etat avait déjà envisagé de supprimer le volet territorial des CPER en 2006. Il l'avait maintenu suite à la forte mobilisation des territoires ».

Engagements VT sur la durée des CPER (2007-2013)

Régions	Etat	Région	Total VT Etat-Région	% VT dans le CPER Etat-Région
Alsace	22,8	9,7	32,5	5%
Aquitaine	11,734		11,734	1%
Auvergne	47,133	47,1	94,233	20%
Basse Normandie	36	36	72	13%
Bourgogne	36,486	92,5	128,986	21%
Bretagne	44,221	34,65	78,871	7%
Centre	74,518	76,518	151,036	21%
Champagne Ardenne	13,805	16,944	30,749	7%
Corse	4	4	8	2%
Franche Comté	31,7	31,7	63,4	15%
Guadeloupe	11,3	1	12,3	7%
Guyane				
Haute Normandie	0	0	0	0%
Ile de France	0	0	0	0%
Languedoc Roussillon	33,9	119,6	153,5	12%
La Réunion				n.c.
Limousin	30,8	30,8	61,6	16%
Lorraine	31	31	62	6%
Martinique	29,2	6,2	35,4	11%
Midi Pyrénées	41,848	73,8	115,648	10%
Nord Pas de Calais	55,646	91	146,646	6%
Pays de la Loire	79,1	133,8	212,9	21%
Picardie	29,9	26,4	56,3	9%
Poitou Charentes	30,083	28,517	58,6	9%
PACA	40,7	40,4	81,1	5%
Rhône Alpes	67,16	480	547,16	23%
TOTAL	799,034	1 407,63	2 199,36	8%

chiffres en M€

Etat d'avancement VT juin 2008

Modalités	Nb conventions	Apport Etat	Apport Région	
				en fait pas de VT
Départements				crédits handicap-dépendance
Départements	4	31,3	20	VT avec départements + appel projets ?
conventions	16			12 pays + 4 agglos
conventions	10	34,7	10,1	8 pays + 4 agglos + 1 PNR
territoires prioritaires	1	2,05	0	contrats CR
appel à projets				pays, agglos
appel à projets	21	7,102	0	16 pays, mais sans le CR
appel à projets				en attente
				en attente
non connu				
				pas de VT
				pas de VT
				pas de VT
appel à projets				attendu septembre 2008
conventions	20	48,5	36,6	16 pays + 2 agglos + 2 PNR
				sans le CR
?				à voir
conventions	43			attendu septembre 2008
appel à projets	26			conventions non reçues
				ciblé sur opérations
appel à projets				sélection en cours
appel à projets				sélection en cours
conventions	8			8 pays, pas d'accord CR
	7	94,3	22,2	assez ciblé sur opérations