



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 9

COHÉSION DES TERRITOIRES :

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Rapporteur spécial : M. MOHAMED LAQHILA

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	7
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS	13
I. PROGRAMME 112 – <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	14
A. UNE EXÉCUTION 2020 MARQUÉE PAR LE DÉPLOIEMENT DE L'ANCT ET LES FABRIQUES DE TERRITOIRE	15
1. Des rythmes d'avancée divers des dispositifs contractualisés.....	16
2. Le déploiement des « Fabriques de territoire ».....	16
3. La première année d'existence de l'ANCT perturbée par la crise sanitaire	16
B. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR	17
1. Un dispositif de « maisons France services » en passe d'atteindre ses objectifs de déploiement	17
2. Un dispositif de performance du programme 112 qui doit s'élargir aux crédits du FNADT	18
II. PROGRAMME 162 – <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i>	19
A. L'ACTION 04 <i>PEI CORSE</i> CONNAÎT UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES RESTES À PAYER	20
B. ACTION 8 : DES RETARDS PRIS DANS LES TESTS DE CHLORDÉCONÉMIE	20
C. LA MONTÉE EN PUISSANCE ENTRAVÉE DU FONDS INTERMINISTÉRIEL POUR LA GUYANE	21
D. LES AUTRES ACTIONS	21
III. PROGRAMME 147 – <i>POLITIQUE DE LA VILLE</i>	21
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS DÉPLOYÉS POUR LES QUARTIERS À PARTIR DU PRINTEMPS 2020 .	21
1. Les dispositifs exceptionnels pour accompagner la sortie du confinement.....	22
a. Les « Colos apprenantes » : un succès à rééditer.....	23

b. « Quartiers solidaires » au bénéfice des associations de proximité.....	24
2. Le dispositif adultes-relais	24
3. Un renforcement bienvenu du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)	25
B. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	26
1. Les dépenses d'éducation	26
2. La nécessité de préparer la nouvelle génération des contrats de ville	27
3. Les difficultés persistantes de l'évaluation des dépenses fiscales	28
DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : L'EXÉCUTION FINANCIÈRE DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020	29
I. L'INSCRIPTION DE LA GÉNÉRATION 2015-2020 DANS L'HISTOIRE DES CPER	30
A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE.....	30
1. L'esprit des origines.....	30
2. Les montants contractualisés depuis 1984.....	31
B. LA GÉNÉRATION 2015-2020.....	32
1. Les montants contractualisés par région	32
a. Un engagement variable selon les régions	32
b. Les autres sources de financement	33
c. Les conséquences de la refonte des régions	33
2. Les priorités pour la nouvelle génération.....	34
a. Le volet mobilité multimodale	35
b. Le volet enseignement supérieur et recherche	35
c. Le volet transition écologique et énergétique.....	35
d. Le volet innovation, filières d'avenir et usine du futur.....	36
e. Le volet emploi.....	36
f. Les volets territorial et numérique	36
3. L'élaboration des contrats : un moment politique important malgré certaines limites	36
II. UNE EXÉCUTION DES CPER 2015 – 2020 EN-DEÇÀ DES ENGAGEMENTS	37
A. UNE EXÉCUTION 2020 MARQUÉE PAR LES RETARDS DU VOLET MOBILITÉ.....	38
1. Une sous-exécution de la part de l'État marquée par le volet mobilité	38
2. L'exécution ralentie par un manque de financements et des projets complexes ..	40
B. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION FINANCIÈRE QUASIMENT IMPOSSIBLE ...	41
1. L'absence de visibilité concernant le niveau d'engagement des régions	41
2. L'absence d'outil d'information	42

3. Les confusions pouvant exister autour des crédits valorisés	43
C. FOCUS SUR LE VOLET TERRITORIAL	43
1. La sous-exécution du volet territorial	43
a. Un volet au poids variable selon les régions	43
b. La mobilisation insuffisante des crédits du FNADT	44
2. Un volet souvent dédié au financement de projets identifiés « au fil de l'eau » articulé avec d'autres dispositifs contractualisés	47
III. UNE STRATÉGIE À REDÉFINIR ET UNE ÉVALUATION À RENFORCER..	48
A. DES DOUTES CONCERNANT LA PHILOSOPHIE MÊME DES CPER	48
1. L'hétérogénéité des CPER.....	48
2. Un pilotage stratégique inégal	49
3. Le CPER, un méta-contrat vraiment utile ?.....	49
B. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES CPER NE PERMETTENT PAS UN RÉEL CONTRÔLE DE LEUR DÉPLOIEMENT	50
1. Une information du Parlement lacunaire	50
2. Une évaluation absente	51
a. Le rôle impossible du CESER.....	51
b. Une évaluation souvent limitée au suivi financier.....	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

Appréciation globale sur l'exécution

– L'exécution des programmes 112 et 162 a été affectée de façon modérée par la crise sanitaire et le report des élections municipales qui ont entraîné un retard de certains projets d'aménagement. La crise sanitaire n'a pas empêché l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), pour sa première année d'existence, d'accompagner les collectivités territoriales.

– L'ouverture de 86,5 millions d'euros en LFR 3 pour 2020 a permis de soutenir les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) qui ont subi dans des conditions difficiles le confinement. Plus de 108 millions d'euros auront ainsi été consommés au titre de différents dispositifs exceptionnels (vacances apprenantes, quartiers d'été, quartiers solidaires, *etc.*) qui, malgré l'urgence dans laquelle ils ont été mis en œuvre, donnent satisfaction.

Le thème d'évaluation : l'exécution financière des contrats de plan État-région (CPER) et contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER) 2015-2020

– Les CPER/CPIER sont un outil particulièrement utile pour développer une vision partagée du territoire entre l'État et les collectivités régionales. Les difficultés, déjà soulevées dans le passé n'ont cependant pas disparu : exécution financière insatisfaisante, suivi quantitatif approximatif, absence d'évaluation, faiblesse du pilotage stratégique, interrogations sur la philosophie même des CPER (articulation avec d'autres dispositifs existants, nature des projets inscrits sur les CPER).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ÉTAT DES VOLETS DES CPER AU 31/12/2019

(en euros)

Volets du CPER	Montants contractualisés révisés	AE 2015-2019	Taux d'engagement	CP 2015-2019	Taux de paiement	Taux de couverture des AE par des CP
Mobilité multimodale	7 252 773 501	3 787 910 248	52 %	1 847 041 513	25 %	49 %
Transition écologique et énergétique	2 627 704 000	1 973 015 573	75 %	1 026 493 385	39 %	52 %
Enseignement supérieur, recherche	1 456 766 400	1 115 643 624	77 %	759 986 991	52 %	68 %
Territorial	894 971 740	578 470 745	65 %	407 737 959	46 %	70 %
Culture	247 716 300	184 779 686	75 %	113 584 329	46 %	61 %
Emploi	196 100 000	152 130 699	78 %	151 858 695	77 %	100 %
Total général	12 676 031 941	7 791 950 547	61 %	4 306 702 872	34 %	55 %

Source : DGCL.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandations sur l'exécution

Recommandation n° 1 : compléter le dispositif d'évaluation du programme 112 par des indicateurs évaluant les **contrats de plan État-région (CPER)** et les autres dispositifs contractualisés.

Recommandation n° 2 : évaluer l'efficacité du dispositif adultes-relais en observant la qualité des services rendus et les effets sur l'accès à l'emploi des bénéficiaires.

Recommandation n° 3 : renforcer l'évaluation chiffrée et qualitative des dépenses fiscales, notamment sur le programme 147.

Recommandations sur les contrats de plan État-région (CPER)

Recommandation n° 4 : déconcentrer la tutelle des opérateurs et établissements publics nationaux au niveau des services déconcentrés de l'État.

Recommandation n° 5 : garantir une enveloppe suffisante au fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour satisfaire les engagements pris par l'État dans le cadre des volets territoriaux des CPER.

Recommandation n° 6 : compléter l'information transmise au Parlement sur l'avancement de l'exécution des CPER par région et par volet.

Recommandation n° 7 : améliorer le suivi quantitatif et qualitatif de l'exécution budgétaire des CPER.

INTRODUCTION

Le présent rapport *Politique des territoires* analyse l'exécution, pour l'année 2020, des crédits de trois programmes de la mission *Cohésion des territoires* : le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* et le programme 147 *Politique de la ville*. L'exécution des dernières autorisations d'engagement des contrats de plan État-région (CPER) et contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER) 2015-2020, qui représentent annuellement plus d'un tiers des crédits du programme 112, s'est achevée (hors prolongation du volet mobilité) au 31 décembre 2020, raison pour laquelle le rapporteur a souhaité y consacrer son thème d'évaluation.

Malgré le report des élections municipales et la crainte d'un ralentissement de l'avancée des projets d'investissement, la crise sanitaire aura affecté de façon modérée l'exécution budgétaire 2020 des programmes 112 et 162 même si on peut constater des difficultés sur certains dispositifs comme le fonds interministériel pour la Guyane sur le programme 162.

Le programme 147 aura été particulièrement mobilisé avec l'ouverture de 86,5 millions d'euros en LFR 3 pour 2020 qui a permis de venir en soutien des quartiers prioritaires, où le confinement, souvent plus qu'ailleurs, a été particulièrement difficile à vivre. Avec des redéploiements de crédits en cours d'exercice, 110 millions d'euros ont été alloués aux dispositifs exceptionnels vacances apprenantes, quartiers d'été et quartiers solidaires à l'automne pour l'emploi et la sécurité, la présence de services publics, le soutien aux associations, l'encadrement des plus jeunes dont 70 000 sont partis en vacances dans le cadre des « colos apprenantes », *etc.*

Au cours de son travail d'évaluation, le rapporteur a pu constater l'attachement réel qui existe chez les différents acteurs vis-à-vis des CPER : les CPER/CPIER restent l'outil idoine qui permet à l'État et aux collectivités régionales de partager une vision commune du territoire, d'élaborer une stratégie pluriannuelle et de sécuriser le financement de projets majeurs qui peineraient à émerger sans le financement partagé de ces deux acteurs.

Toutefois, les difficultés maintes fois soulignées par le passé subsistent : l'exécution financière varie fortement selon les volets, le suivi de l'exécution budgétaire est approximatif, les outils d'évaluation au niveau national et dans les différents contrats demeurent absents. C'est parfois le sens même des CPER qui est interrogé (nature des projets inscrits aux CPER, pertinence d'un pilotage stratégique et politique, articulation avec les autres programmes et contrats existants).

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

Les crédits consommés par les programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 162 *Interventions territoriales de l'État* et 147 *Politique de la ville* au titre de la partie *Politique des territoires* de la mission *Cohésion des territoires* atteignent en 2020 **889,3 millions d'euros** ⁽¹⁾ en autorisations d'engagement (AE) et **887,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Ils sont en augmentation de 24,8 % en AE et 18 % en CP par rapport à 2019.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2020

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue		Écart en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112	238,1	264,2	240,6	266,6	+ 2,5	+ 2,4	+ 1,0 %	+ 0,9 %
Programme 162	65,4	58,6	83,7	55,5	+ 18,3	- 3,1	+ 28,0 %	- 5,3 %
Programme 147	469,7	494,7	565	565,1	+ 95,3	+ 70,4	+ 20,3 %	+ 14,2 %
Total Mission	773,2	817,5	889,3	887,2	+ 116,1	+ 69,7	+ 15,0 %	+ 8,5 %

Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires après retraitement des données.

L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 112	191,8	240,4	202,5	229,3	240,6	266,6
Programme 162	49,2	55,7	38,5	47,4	83,7	55,5
Programme 147	400,2	399,2	471,6	473,3	565	565,1
Total Mission	641,2	695,3	712,6	750	889,3	887,2

Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires après retraitement des données.

Les données présentées dans les tableaux du rapport annuel de performance ne coïncident pas avec celles présentées par le rapporteur. En effet, les données retracées dans le rapport annuel de performance ne permettent pas de retranscrire le niveau réel d'AE consommées en 2020 : 1,5 million d'euros doivent s'ajouter aux AE consommées sur le programme 147, ainsi que 15,4 millions d'euros sur le programme 112, au titre de la clôture d'engagements juridiques passés. La clôture d'engagements juridiques passés correspond aux AE qui ne donneront lieu à aucun décaissement de crédit (coût moindre qu'anticipé, annulation d'un projet, etc.) et ne font pas l'objet d'une autorisation de recyclage.

(1) Après retraitement des autorisations d'engagement recyclées.

I. PROGRAMME 112 – IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le programme 112 (202,5 millions d'euros en AE et 229,3 millions d'euros en CP) est composé en majorité de dépenses d'intervention discrétionnaires qui appuient les projets d'aménagement du territoire des collectivités locales et des autres porteurs dans le cadre de multiples dispositifs contractualisés avec l'État.

La section locale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) (action 11), à disposition des préfets de région, finance prioritairement les CPER/CPIER, les contrats de convergence et de transformation et les pactes de développement territorial. La section générale du FNADT (action 12) participe au développement des maisons France services, au financement du programme « fabriques de territoire » ainsi qu'à l'accompagnement des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires et à la revitalisation de centre-bourgs. L'action 13 porte le soutien aux opérateurs (Agence nationale de la cohésion des territoires ANCT et Business France) et l'action 14 les crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) en voie d'extinction ainsi que les crédits de paiement des contrats de ruralité et du pacte État-métropoles pour les engagements de la seule année 2017.

L'année 2020 aura été marquée par le lancement de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au 1^{er} janvier. Si sa montée en puissance a été ralentie par la crise sanitaire, elle a été en mesure d'accompagner les collectivités dans leurs projets « Territoires d'industrie », « Action cœur de ville », ou « Petites villes de demain ». Les 158 premières fabriques de territoire ont été labellisées et ont obtenu un premier soutien individuel de 50 000 euros (sur une enveloppe prévue d'ici 2022 de 150 000 euros par fabrique) soit un montant total de 7,9 millions d'euros. Le déploiement des maisons France services s'est poursuivi en 2020 : la direction générale des collectivités locales (DGCL) en recensait 1 123 en janvier 2021. L'objectif de 2 000 structures en janvier 2022 devrait être atteint.

A. UNE EXÉCUTION 2020 MARQUÉE PAR LE DÉPLOIEMENT DE L'ANCT ET LES FABRIQUES DE TERRITOIRE

EXÉCUTION DES CRÉDITS 2020 DU PROGRAMME 112

(en millions d'euros)

	Exécution 2019		LFI 2020		Exécution 2020		Évolution 2019/2020		Exécution / prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action n° 11 : section locale du FNADT	120,3	108,6	123,7	111,2	116,5	105,5	- 3,8	- 3,1	- 6 %	- 5 %
<i>dont CPER</i>	96,1	96,9	107,9	100,6	99,8	91,2	3,7	- 5,7	- 8 %	- 9 %
<i>dont contrats de convergence et de transformation</i>	4,7	0,6	4,5	4,2	3,5	1,7	- 1,3	1,05	- 22 %	- 61 %
<i>dont pactes territoriaux</i>	19,5	11,1	11,2	6,4	11,7	11,3	- 7,9	0,2	4 %	77 %
Action n° 12 : section générale du FNADT	35,8	40,1	39,9	47,6	45,9	50,2	10,1	10,1	15 %	5 %
<i>dont Maisons France services ou MSAP</i>	29,1	29,7	33,5	33,5	29,7	29,7	0,6	-0,02	- 11 %	- 11 %
<i>Dont fermeture des installations militaires</i>	2,8	4,5	2,9	6,3	2,8	2,5	0	- 2	- 3 %	- 60 %
<i>Autres (soutien aux associations, revitalisation centre bourgs, fabriques de territoire)</i>	3,9	5,9	3,5	7,8	12,3	16,2	8,4	10,3	250 %	107 %
Action n° 13 : soutien aux opérateurs	36,9	34,2	56,5	56,5	78,2	78,4	41,3	44,2	38 %	39 %
<i>dont ANCT</i>	31,7	29	51,7	51,7	70,9	70,9	39,2	41,9	37 %	37 %
<i>dont Business France</i>	5,2	5,2	4,8	4,8	4,7	4,7	- 0,5	- 0,5	- 2 %	- 2 %
<i>Autres</i>	0	0	0	0	2,6	2,8	+ 2,5	+ 2,8		
Action n° 14 : PAT, contrats de ruralité et pacte État métropole	9,7	46,4	3	43,9	0	32,5	- 9,7	- 13,9	- 100 %	- 26 %
<i>dont PAT</i>	9,7	7,8	3	15,1	0	9,3	- 9,7	1,5	- 100 %	- 38 %
<i>dont contrats de ruralité</i>	0	35,9	0	26,6	0	21,6	0	- 14,3		- 19 %
<i>dont pacte État- métropole</i>	0	2,7	0	2,2	0	1,6	0	- 1,1		- 27 %
Total programme 112	202,7	229,3	238,1	264,2	240,6	266,6	37,9	37,3	1 %	1 %

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires après retraitement des données ⁽¹⁾.

(1) Le tableau ci-dessus compense la clôture des engagements juridiques en AE antérieurs à 2020 : 5,4 millions d'euros sur l'action 11, 3,4 millions sur l'action 12, 1,9 million d'euros sur l'action 13, et 4,7 millions d'euros sur l'action 14. Par ailleurs, il convient de corriger les erreurs d'imputation : 5,7 millions d'euros ont été imputés à tort sur l'action 12 au détriment de l'action 13 (4,9 en AE et CP) et de l'action 11 (0,8 en AE, 0,3 en CP).

Hors mesure de périmètre (17,3 millions d'euros en AE comme en CP de transfert net entrant, dont 15 millions d'euros confiés à l'ANCT au titre du Pass numérique) la consommation réelle du programme atteint 223,3 millions d'euros en AE et 249,3 millions d'euros en CP, soit une sous-exécution relative de 7 % en CP. Cette sous-exécution s'explique par les rythmes d'avancée variables des dispositifs contractualisés ainsi que par l'extinction de la PAT.

1. Des rythmes d'avancée divers des dispositifs contractualisés

La crise sanitaire entraînant l'arrêt des chantiers et le report des élections municipales a conduit à un glissement de l'exécution des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par les préfets de région du premier au deuxième semestre de l'année 2020. Les territoires ont été diversement affectés par la crise. La situation a été particulièrement difficile dans certains territoires d'Outre-mer (Guyane, Mayotte, Guadeloupe), handicapant le déploiement des contrats de convergence et de transformation (CCT) pour leur première année de plein exercice. L'exécution des CPER/CPIER est en deçà de 9,4 millions d'euros en CP par rapport à la prévision. Plus généralement, le rythme d'avancée des différents dispositifs contractualisés est à rapporter à leur degré de maturation.

2. Le déploiement des « Fabriques de territoire »

En 2020, le dispositif « Fabriques de territoire », lancé le 11 juillet 2019, a bénéficié pour la première fois de 7,9 millions d'euros en AE et 7,8 millions d'euros en CP : 158 fabriques ont ainsi bénéficié d'une première enveloppe de 50 000 euros chacune (le financement de l'État atteignant entre 75 000 et 150 000 euros sur trois ans), sur un objectif de 300 structures à financer d'ici 2022. Ces tiers-lieux doivent favoriser les rencontres et interactions sociales entre des acteurs divers ainsi que le développement de projets. Ils seront implantés pour moitié dans les quartiers prioritaires (150 fabriques, dont 32 fabriques numériques qui bénéficient d'une aide supplémentaire de 100 000 euros) et pour moitié dans les territoires ruraux (150 fabriques). Un nouvel appel à manifestation est en cours (date limite de dépôt le 30 juin 2021) et un troisième est prévu dans quelques mois (date limite de dépôt le 30 septembre 2021).

Les acteurs (associations, collectivités locales, entreprises de l'économie sociale et solidaire, *etc.*) et les types d'actions soutenues (éducation populaire, incubateurs de projet, innovation sociale, production et diffusion culturelle, *etc.*) sont extrêmement divers. Dans la commune du rapporteur spécial, Aix-en-Provence, l'association Anonymal.tv a ainsi été labellisée « Fabrique de territoire » pour son action de web TV participative, ateliers médias et fabrication numérique.

3. La première année d'existence de l'ANCT perturbée par la crise sanitaire

Outre le dispositif des fabriques de territoire (« Nouveau lieux, nouveaux liens »), l'ANCT, née de la fusion du Commissariat général à l'égalité des

territoires, de l'Agence du numérique et de l'EPARECA (Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) au 1^{er} janvier 2020, pilote et anime plusieurs programmes d'aménagement et de développement des territoires : Action cœur de ville (1,375 milliard d'euros engagés par l'État, l'ANAH, Action logement et la Banque des territoires depuis 2018), Petites villes de demain (lancé le 1^{er} octobre 2020, 1 000 territoires doivent être sélectionnés), France services, Plan France très haut débit, Territoires d'industrie, Cités éducatives, Incubateur des territoires, France mobile, Société numérique.

Au-delà de l'animation de ces programmes nationaux, l'agence apporte également un soutien personnalisé aux collectivités en matière d'ingénierie locale : un peu moins d'une centaine de dossiers ont fait l'objet d'une sollicitation de l'Agence hors des programmes nationaux qu'elle pilote.

La crise sanitaire a pu être à l'origine de quelques retards dans le déploiement de l'agence : l'instruction précisant la doctrine d'intervention a ainsi été publiée début juin 2020 alors qu'elle était attendue en début d'année. La sous-exécution du plafond d'emplois (- 30 ETPT) s'explique par les flux de départs et d'arrivées inhérents à toute création d'une agence. La dotation en effectifs des programmes nouvellement annoncés, créés ou renforcés dans le cadre du plan de relance a été réadaptée. Par ailleurs, l'organigramme de l'agence s'est stabilisé, ce qui facilitera aujourd'hui le suivi des emplois.

Des retards sont aussi constatés pour le programme Pass numérique qui a fait l'objet d'un transfert en gestion entrant au bénéfice de l'Agence de 15 millions d'euros, dotation couvrant l'ensemble des dépenses du programme pour les deux prochaines années ⁽¹⁾. Seules six conventions avaient ainsi été conclues entre les collectivités territoriales et l'ANCT à la date du 31 décembre 2020, sur les quarante conventions prévues. Ce retard a été intégralement comblé au début de l'année 2021.

B. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR

1. Un dispositif de « maisons France services » en passe d'atteindre ses objectifs de déploiement

Le financement apporté par l'État s'est élevé en 2020 à 14,8 millions d'euros en AE comme en CP. Alors qu'il avait rencontré des difficultés de financement en 2019, le fonds interopérateurs a contribué pour un montant identique (14,8 millions d'euros) en 2020, en conformité avec le principe de financement paritaire tel que fixé par l'accord-cadre national France services du 2 novembre 2019. Pour rappel, chacune des structures (MSAP ou France services) bénéficie d'une subvention forfaitaire de 15 000 euros de crédits budgétaires (au

(1) Le transfert de 15 millions d'euros couvrant les dépenses jusqu'à 2022 explique le niveau élevé de trésorerie de l'Agence au 31 décembre 2020 (28 millions d'euros).

titre du FNADT) et de 15 000 euros du fonds de concours. En janvier 2021, la DGCL recensait 1 123 maisons France services labellisées, dont 916 par transformation de MSAP, et 207 créations nettes (180 en 2020, 27 en 2021). Plus de 150 000 demandes sont traitées chaque mois dans l'ensemble de ces structures, ce qui témoigne de leur montée en puissance. Le rapporteur salue par ailleurs l'initiative de la ministre en charge de la ville afin que les 216 quartiers d'intérêt national du Nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU), qui comprennent 47 quartiers de reconquête républicaine (QRR), soient ajoutés à l'enveloppe globale de déploiement France services.

D'ici janvier 2022, l'objectif est de déployer environ 2 000 structures sur l'ensemble du territoire, avant d'atteindre 2 534 structures en décembre 2022, afin d'honorer l'engagement du Président de la République que chaque Français ait accès à une maison France Services à moins de 30 minutes de son domicile. Tout pousse à croire que cet objectif sera respecté.

2. Un dispositif de performance du programme 112 qui doit s'élargir aux crédits du FNADT

Le programme 112 ne contient que des indicateurs relatifs aux maisons France Services, à la prime d'aménagement du territoire qui arrive à extinction et aux différents dispositifs fiscaux zonés. En conséquence, l'évaluation porte sur des dispositifs qui ne pèsent que 15 % des crédits budgétaires de l'ensemble du programme. Dès lors, la mise en place d'une évaluation plus approfondie, portant notamment sur les différents contrats inscrits sur l'action 11, paraît nécessaire, même si le rapporteur en reconnaît la complexité, compte tenu de la diversité des logiques de territoire et des projets financés, ainsi que des difficultés à évaluer le rôle réel joué par le FNADT dans ces contrats.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) indique avoir proposé trois indicateurs qui pourraient ainsi évaluer l'action du FNADT : l'impact des crédits contractualisés sur les territoires dits « fragiles » (pourcentage du nombre de projets soutenus par le FNADT sur les territoires ruraux, QPV et ultramarins), l'effet de levier des crédits FNADT ⁽¹⁾, et le délai d'exécution des projets financés (mesuré à partir du délai moyen entre les engagements et les mandatements de crédits). Ce troisième indicateur paraît particulièrement pertinent, d'autant plus que le suivi de l'exécution des CPER et CCT s'arrête souvent à l'analyse des seuls taux d'exécution des autorisations d'engagement. Le rapporteur attend donc l'inscription de ces nouveaux indicateurs dans le PLF 2022.

(1) La mesure de l'effet de levier qui est d'autant plus important que le poids du FNADT dans le financement du projet est réduit ne doit pas conduire à valoriser une forme de saupoudrage des crédits que le rapporteur a déjà eu l'occasion de regretter dans ses précédents rapports.

Recommandation n° 1 : compléter le dispositif d'évaluation du programme 112 par des indicateurs évaluant les CPER et les autres dispositifs contractualisés qui représentent plus de la moitié des crédits.

Par ailleurs, les contrats de redynamisation des territoires confrontés à la fermeture d'installations militaires, signés pour la plupart en 2016 pour une durée de quatre ans, approchent de leur fin. À l'instar de la Cour des comptes, le rapporteur invite le ministère des armées à établir un bilan du dispositif, rapportant les moyens engagés aux effets constatés sur l'emploi et le dynamisme économique des territoires.

II. PROGRAMME 162 – INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

Le programme 162 regroupe les crédits interministériels de sept actions territorialisées gérés par les préfets. Outre le programme Eau et agriculture en Bretagne, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI Corse), le plan gouvernemental sur le Marais poitevin, le plan chlordécone pour les Antilles, et le plan Littoral 21, deux nouvelles actions ont vu le jour en 2020 : l'action 10 (Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane) et l'action 11 (Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire). **Malgré ces deux nouvelles actions, le volume des crédits portés par le programme demeure limité : 55,5 millions d'euros en CP en 2020 soit seulement 6,3 % du volume des trois programmes.** Le maintien d'un programme spécifique se justifie par la visibilité que l'État souhaite donner à ces actions et la spécificité des politiques publiques menées.

EXÉCUTION DES CRÉDITS 2020 DU PROGRAMME 162

(en millions d'euros)

	Exécution 2019		LFI 2020		Exécution 2020		Évolution 2018-2019		Exécution / prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Action 2 – Eau – Agriculture en Bretagne</i>	7	7,5	2	1,8	6,8	6,4	- 0,2	- 1,1	+ 4,8	+4,6
<i>Action 4 – PEI Corse</i>	25,4	33,8	36,8	37,8	45,8	33,4	+ 20,4	- 0,4	+ 9,0	- 4,4
<i>Action 6 – Plan gouvernemental sur le Marais poitevin</i>	0	1,5	0	1,5	-0,2	1,4	- 0,2	- 0,1	- 0,2	- 0,1
<i>Action 8 – Plan Chlordécone</i>	2,2	2,3	5	5	4,3	3,8	+ 2,1	+ 1,5	- 0,7	- 1,2
<i>Action 9 – Plan littoral 21</i>	3,9	2,3	4,8	4,4	4,6	3,1	+ 0,7	+ 0,8	- 0,2	- 1,3
<i>Action 10 - Fonds interministériel la Guyane</i>	0	0	16,8	7,4	19	6,7	+ 19,0	+ 6,7	+ 2,2	- 0,7
<i>Action 11 - Qualité des cours d'eau en Pays de la Loire</i>	0	0	0,06	0,7	3,3	0,7	+ 3,3	+ 0,7	+ 3,2	0,0
TOTAL	38,5	47,4	65,4	58,6	83,7	55,5	+ 45,2	+ 8,1	+ 18,3	- 3,10

Source : commission des finances.

Malgré la crise sanitaire, les divers confinements et la modification du calendrier électoral, la consommation des CP atteint ainsi 55,5 millions d'euros en 2020 et retrouve le niveau de 2018. L'écart très significatif entre les AE consommées et le niveau prévu en LFI (+ 18,3 millions d'euros) reflète un rattrapage des retards passés sur le PEI Corse.

A. L'ACTION 04 PEI CORSE CONNAÎT UNE NOUVELLE AUGMENTATION DES RESTES À PAYER

La programmation du PEI Corse visant un rattrapage des équipements et infrastructures publics de l'île s'est achevée au 31 décembre 2020, les opérations pouvant être engagées jusqu'au 31 décembre 2022. Il doit laisser place au PTIC (Plan de transformation et d'investissement pour la Corse), dont certains crédits ont été inscrits sur le plan de relance.

Comme l'année dernière, les crédits du noyau budgétaire ont été fortement sollicités (100 % en AE et 93 % en CP) et la mise à disposition tardive des crédits de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France) entraîne un report des CP du fonds de concours à hauteur de 13,8 millions d'euros en 2021. La forte augmentation des AE consommées (+ 20,4 millions d'euros) marque un rattrapage des retards de 2018 et 2019 et la volonté d'accélérer l'engagement des dernières opérations.

Le montant des restes à payer est en augmentation de 12 millions d'euros, une première depuis 2015 : il atteint 194,7 millions d'euros au 31 décembre 2020. Ce fort niveau d'engagement risque d'obérer la capacité du BOP à supporter le déploiement des autres actions du programme, alors que les derniers décaissements sont prévus pour 2026.

B. ACTION 8 : DES RETARDS PRIS DANS LES TESTS DE CHLORDÉCONÉMIE

La participation de l'État au Plan Chlordécone III *via* le PITE se situe en-deçà des engagements pris en LFI 2020, avec 3,8 millions d'euros de CP consommés contre 5 millions d'euros ouverts en LFI.

La gratuité des tests de chlordéconémie a connu des retards de mise en œuvre : la crise sanitaire a rendu plus complexe la coordination des acteurs publics et des moyens matériels sont venus à manquer. Les crédits non consommés ont été reportés en totalité en 2021. **Le rapporteur spécial rappelle l'importance d'évaluer l'exposition réelle de la population au chlordécone.**

C. LA MONTÉE EN PUISSANCE ENTRAVÉE DU FONDS INTERMINISTÉRIEL POUR LA GUYANE

En 2020, la Guyane a été particulièrement touchée par la crise sanitaire, les périodes de confinement total ou partiel et de couvre-feu ayant été plus étendues que sur le territoire hexagonal. Cela a entraîné un ralentissement des travaux d'aménagement : interruption des chantiers, retards d'approvisionnement, cessation d'activité de certaines PME/TPE, *etc.* Les procédures administratives ont également été perturbées par le report des élections et le confinement (délais de conventionnement retardés, fermeture des services instructeurs des collectivités).

Le versement de la totalité de l'enveloppe en AE pour la période 2019-2022 par l'ADEME explique le niveau élevé d'AE exécutées. Par ailleurs, on constate le faible niveau d'apport des crédits des fonds de concours (1,5 million d'euros en CP contre 13,6 prévus en LFI) des opérateurs publics (AFITF, Agence de la transition écologique, Office français de la biodiversité) soit en raison d'une surévaluation des besoins, soit à cause d'une mise à disposition tardive des crédits.

D. LES AUTRES ACTIONS

L'action 2 *Eau – agriculture en Bretagne* a bénéficié comme chaque année d'un transfert en gestion de 5,5 millions d'euros en provenance du ministère de l'agriculture au mois de juillet qui intervient de plus en plus tardivement. Les conclusions du rapport de la Chambre régionale des comptes de Bretagne devront permettre d'anticiper l'élaboration du prochain plan de lutte contre les algues vertes.

L'action 6 *Plan gouvernemental sur le Marais poitevin* est en extinction.

La sous-exécution du Plan littoral 2021 (3,1 millions d'euros en CP au lieu de 4,4 millions d'euros) est liée aux retards causés par la crise sanitaire (études non rendues, retards de chantiers, *etc.*).

On peut regretter la faible montée en puissance de l'action 11 *Qualité des cours d'eau en Pays de la Loire*, la logique d'un financement interministériel tardant à se concrétiser. Seul l'axe 2 « accompagner la transition agro-écologique des exploitations agricoles » est déployé, profitant à 7 000 hectares de culture qui ont pu bénéficier d'une aide à la transition des pratiques agricoles vertueuses pour l'eau.

III. PROGRAMME 147 – POLITIQUE DE LA VILLE

Le programme 147 *Politique de la ville* mobilise des crédits spécifiques pour les 1 514 quartiers prioritaires de la ville (QPV) dont la liste a été fixée par le décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014.

A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS DÉPLOYÉS POUR LES QUARTIERS À PARTIR DU PRINTEMPS 2020

EXÉCUTION 2020 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147 *POLITIQUE DE LA VILLE*

(en millions d'euros)

	Exécution 2019		LFI 2020		Exécution 2020		Évolution 2019-2020		Écart exécution - prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 01 – <i>Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la ville</i>	318,9	318,8	418	418	504,1	504,3	185,2	185,5	86,1	86,3
Action 02 – <i>Revitalisation économique et emploi</i>	80,7	80,7	32,9	32,9	33,1	33,1	- 47,6	- 47,6	0,2	0,2
Action 03 - <i>Stratégie, ressources et évaluation</i>	47,9	49,6	18,9	18,9	2,8	2,7	- 45,1	- 46,9	- 16,1	- 16,2
Action 04 - <i>Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie</i>	24,3	24,3	0	25	25	25	0,7	0,7	25	0
TOTAL	471,6	473,4	469,7	494,7	565	565,1	93,4	91,7	95,3	70,4

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires.

L'écart de consommation entre les prévisions et la réalisation constatée pour l'action 03 *Stratégie, ressources et évaluation* est expliqué par deux virements de crédit sortants d'un montant total de 15,5 millions d'euros pour la rémunération des délégués du préfet mis à disposition par différentes administrations. À périmètre constant, **les crédits 2020 ont été exécutés en hausse de 110,8 millions d'euros en AE et 85,9 millions d'euros en CP par rapport à la prévision de la LFI.**

Cette sur-exécution de plus de 17 % s'explique par l'ouverture en LFR 3 de 86,5 millions d'euros pour les quartiers prioritaires.

1. Les dispositifs exceptionnels pour accompagner la sortie du confinement

Les habitants des quartiers prioritaires, notamment les plus jeunes, ont été particulièrement affectés par le premier confinement : logements exigus, enseignement à distance peu adapté, etc. En réponse à cette situation, des redéploiements internes au programme ont permis dès le mois de mars de dégager 5 millions d'euros pour soutenir l'achat de matériel informatique pour les élèves des territoires en QPV, permettant de distribuer 30 000 tablettes et clés 4G. Puis, le Gouvernement, grâce à l'action de la ministre déléguée à la ville Nadia Hai, a mis en place plusieurs dispositifs exceptionnels de soutien aux quartiers : les « Colos

apprenantes » et les « Quartiers d'été », dont l'objectif était de proposer des services et activités aux habitants des quartiers prioritaires pendant la période estivale, ainsi que « Quartiers solidaires », qui a permis de soutenir les associations de grande proximité

Au total, plus de 110 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés tout au long de l'année 2020 pour des actions d'urgence (86,5 millions d'euros *via* la LFR 3 et 17,5 millions d'euros par le dégel de la réserve de précaution).

CONSOMMATION DES CRÉDITS AU TITRE DES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS

(en millions d'euros)

Vacances apprenantes	30,5
Quartiers d'été	30,5
<i>Occuper l'espace public</i>	4,6
<i>Conforter les relations police/population</i>	1,2
<i>Valoriser les actions de solidarité</i>	3,8
<i>Formations et emploi</i>	4,1
<i>Culture et sport</i>	8,6
<i>Cités de l'emploi</i>	2,4
<i>Association mentorat</i>	0,8
<i>Adultes relais</i>	7
<i>Soutien à la continuité pédagogique</i>	5
Quartiers solidaires	32,7
Prime entrepreneurs pour les quartiers	7,5
TOTAL	108,2

Source : DGCL.

Si la visibilité concernant les actions menées est imparfaite, la délégation des crédits aux préfetures de région a permis d'assurer une dépense rapide et souple, adaptée à la situation. Les quartiers d'été ont ainsi bénéficié à près de 600 000 jeunes et seront reconduits en 2021 en portant une attention particulière aux rencontres et activités inter-quartiers, aux activités en soirée et week-ends ainsi qu'aux propositions adressées aux femmes et jeunes filles. Deux dispositifs ont retenu particulièrement l'attention du rapporteur en 2020.

a. Les « Colos apprenantes » : un succès à rééditer

Les « Colos apprenantes » constituent l'un des deux piliers des vacances apprenantes à destination des plus jeunes. Elles ont été déployées sous forme de séjours labellisés proposés par des organisateurs (associations, collectivités, entreprises) et **70 000 enfants des quartiers prioritaires ont ainsi pu bénéficier d'une quasi-gratuité pour des séjours centrés sur des apprentissages et activités de loisirs autour de grands thèmes comme la culture, la citoyenneté, le sport ou le développement durable**. L'aide de l'État a varié de 400 à 500 euros

par jeune inscrit pour un séjour de cinq jours. Elle pouvait être modulée en cas de séjour plus long.

Compte tenu des délais restreints de mise en œuvre et malgré un cadre budgétaire contraint (multiplication des budgets opérationnels de programme, mise à disposition tardive des crédits), le dispositif est indéniablement une réussite. D'après les services déconcentrés de l'État, ces séjours ont été l'occasion de retrouver les enfants de classe moyenne qui avaient tendance à disparaître de ce type de séjours ces dernières années, tout en permettant de toucher des familles modestes pour qui le coût des séjours est trop souvent prohibitif : **les colos apprenantes auront permis à de nombreux enfants et jeunes de partir pour la première fois.** Dans ce contexte, le rapporteur salue la décision prise par le comité interministériel des villes le 29 janvier 2021 de reconduire le dispositif pour l'été 2021.

b. « Quartiers solidaires » au bénéfice des associations de proximité

Eu égard au dispositif « Quartiers solidaires », le rapporteur spécial craignait un saupoudrage des crédits au profit d'associations de petite taille n'ayant pas les moyens de rebondir rapidement après le confinement.

Ce n'est pas le constat fait par les services de l'État dans les territoires. L'opération a bénéficié à 2 597 associations de proximité (sur 86 % des départements), dont 480 dans le champ de l'éducation et de la lutte contre la fracture numérique, 408 dans le champ de la santé et de l'aide alimentaire, 366 dans celui de l'insertion professionnelle, 600 dans celui de la culture et 664 pour l'égalité femmes-hommes. La subvention moyenne atteint 12 590 euros. Les retours sont globalement positifs : apaisement des tensions, retour à une ambiance festive et renforcement du lien social, mobilisation de nouvelles associations et expérimentations dans les champs de l'emploi, de la mobilité, de la santé et de l'éducation, coopération renforcée entre les acteurs locaux, *etc.* La crise sanitaire a révélé le caractère indispensable de l'action des associations d'ultra-proximité. Les aides apportées ont permis de maintenir à flot ces petites structures sorties parfois exsangues de la crise sanitaire.

2. Le dispositif adultes-relais

En 2020, 88,5 millions d'euros en AE et 88,6 millions d'euros en CP ont été consacrés au dispositif adultes-relais, soit un montant nettement supérieur à la prévision en LFI (83 millions d'euros en AE comme en CP) et en nette progression par rapport à 2019 (66,9 millions d'euros en AE comme en CP). En plus des 500 postes ouverts en LFI, il a été décidé dans le cadre du dispositif « Quartiers d'été » de créer 1 514 postes supplémentaires d'adultes-relais (un poste par QPV) afin de renforcer les dispositifs de médiation existants dans les quartiers.

La création de nouveaux postes d'adultes-relais, pensée comme une mesure d'urgence et de soutien rapide, ne semblait pas totalement pertinente au regard des délais habituels de mise en œuvre (délais de conventionnement entre l'État et la

collectivité territoriale ou l'association, délais de recrutement sur le poste ouvert, etc.). Ce niveau relativement élevé d'exécution traduit ainsi plutôt les avances consenties à l'ASP qui gère le paiement des aides pour garantir leur versement au premier trimestre 2021 : son niveau de trésorerie atteint ainsi 24,5 millions d'euros au 31 décembre. Le nombre de postes financés au 31 décembre 2020 demeure relativement faible, à 3 295.

Ce niveau s'explique, selon la DGCL, par la mise en place du chômage partiel et les délais d'attribution des postes. On constate cependant que le nombre d'adulte-relais en poste au mois d'avril 2021 atteint environ 4 400 sur un total de 6 514 postes ouverts, alors que le budget prévu pour le dispositif est généralement calibré pour financer 80 % des postes. Cela témoigne de la montée en puissance du dispositif. Les tensions économiques répercutées sur le marché de l'emploi pourraient conduire à réduire le taux de vacance des postes ouverts. Une réflexion sur l'abaissement de l'âge de recrutement est en cours pour permettre de faciliter les recrutements à venir.

Étant donné que le dispositif adultes-relais est appelé à monter en puissance, il serait pertinent qu'une évaluation permettant de mesurer à la fois la satisfaction des habitants au regard de l'action conduite et l'effet positif que le dispositif peut avoir en terme d'insertion sur les bénéficiaires soit menée. La dernière évaluation a été conduite par le cabinet *Itinere Conseil* en 2017.

Recommandation n° 2 : évaluer l'efficacité du dispositif adultes-relais en observant la qualité des services rendus et les effets sur l'accès à l'emploi des bénéficiaires dans les quartiers concernés.

3. Un renforcement bienvenu du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

En 2020, la validation des projets de renouvellement urbain s'est ralentie compte tenu de la crise sanitaire et du changement des équipes municipales. En janvier 2021, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) avait validé les projets de 400 quartiers contre 381 en janvier 2020 : une cinquantaine de quartiers doivent encore finaliser leur projet. Ces projets validés représentent un investissement total de 33 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros financés par l'ANRU.

Le rapporteur se réjouit de l'augmentation du financement de 2 milliards d'euros d'équivalent-subvention du NPNRU annoncée par le Gouvernement à l'occasion du Comité interministériel des villes le 29 janvier 2021, ce qui représente un engagement supplémentaire de 200 millions d'euros pour l'État sur le programme 147 (1,4 milliard d'euros étant apportés par Action logement et 368 millions d'euros par les bailleurs sociaux). Cette somme supplémentaire permettra de financer de nouvelles opérations et de répondre aux projets ambitieux portés par les collectivités territoriales : 110 000 démolitions, 100 000 constructions, 150 000 réhabilitations et plus de 1 000 équipements publics.

L'État a versé en 2020 une subvention de 25 millions d'euros en CP, conformément à la LFI, tandis que les AE entièrement engagées en 2019 ont fait l'objet d'un report intégral à hauteur de 155 millions d'euros en 2020, puis de 130 millions d'euros en 2021. La participation cumulée de l'État à ce jour atteint 64,6 millions d'euros au titre du NPNRU. **Si 15 millions d'euros sont prévus en LFI 2021, aucune précision n'a été donnée sur le calendrier de versement des 925,4 millions d'euros qui resteront dus.** Le niveau de trésorerie élevé de l'ANRU justifie un décalage dans la trajectoire de financement de l'État, mais le rapporteur spécial recommande toutefois de **sécuriser les financements budgétaires lors de la prochaine convention quinquennale liant l'État, l'ANRU et Action logement**, afin de définir une nouvelle trajectoire de versements des crédits à l'ANRU, comme le souhaite la Cour des comptes.

B. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Les dépenses d'éducation

Les dépenses dédiées à l'éducation s'élèvent à 141,9 millions d'euros en 2020, en hausse par rapport à l'année 2019 (91,9 millions d'euros) en raison des dotations supplémentaires mobilisées pour financer les dispositifs « Quartiers d'été », « Quartiers d'automne », « Vacances apprenantes » et « Colos apprenantes ». Le volet éducation est constitué du programme de la réussite éducative (62 millions d'euros), et d'actions financées dans le cadre du volet « éducation » des contrats de ville, à hauteur de 51,1 millions d'euros (cordées de la réussite, parcours d'excellence, colos apprenantes, *etc.*), ainsi que du dispositif des cités éducatives.

La montée en charge des cités éducatives, dont les crédits sont consommés à hauteur de 28,8 millions d'euros en AE comme en CP sur 31 millions d'euros budgétés en LFI, se poursuit. **Dans le cadre du comité interministériel des villes, le Premier ministre a par ailleurs annoncé l'objectif d'atteindre 200 cités éducatives en 2022, soit un objectif de 80 cités supplémentaires.** Le rapporteur sera attentif à la poursuite du financement de ce dispositif et souhaite que les indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de ce dispositif, nécessaire au rétablissement de l'égalité des chances entre tous les jeunes du pays, soient d'ores et déjà élaborés.

Enfin, les difficultés persistantes identifiées dans le rapport sur l'Épide présenté à la commission des finances par la Cour des comptes doivent être résolues. L'Épide est un outil précieux qu'il faut protéger, davantage valoriser et mieux piloter.

L'Établissement public d'insertion de la défense (Épide)

Créé en 2005, l'Épide est chargé d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes âgés de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle, souvent en situation de grande fragilité. L'établissement relève de la tutelle des ministères chargés de l'emploi, de la politique de la ville et des armées. En conséquence, un tiers de sa dotation provient du programme 147, soit **27,4 millions d'euros en 2020**.

Composé de 19 centres en France métropolitaine, l'Épide a admis 2 195 jeunes en 2020, dont 27,8 % étaient issus des QPV. Un an après leur passage à l'Épide, plus de la moitié de ces jeunes ont trouvé une formation ou un contrat de travail.

Dans son rapport, la Cour des comptes souligne certaines difficultés de l'Épide. Outre une tutelle défaillante de la part du ministère des armées qui s'interroge sur son engagement, l'Épide est pénalisé par des dépenses de fonctionnement (entretien des bâtiments, loyers) et d'investissement trop lourds. Par ailleurs, l'Épide compte une majorité de contractuels dans ses effectifs, dont 93 % en CDD, ce qui entraîne un *turn-over* important et une perte continue d'expérience et d'expertise. L'implantation territoriale des centres favorisant la moitié nord de la France, ainsi que la faible attractivité auprès des jeunes femmes constituent des points de vigilance tandis que les conditions matérielles d'accueil sont encore trop peu incitatives (absence d'hébergement le week-end, faible niveau d'allocation financière reçue par les jeunes volontaires). L'Épide est encore trop mal connu des opérateurs responsables de l'orientation des jeunes.

2. La nécessité de préparer la nouvelle génération des contrats de ville

Les crédits consacrés aux contrats de ville représentent plus de 70 % du programme 147. Les actuels contrats de ville ont été prolongés de deux ans jusqu'en 2022. Le rapporteur spécial rappelle la nécessité de créer dès à présent le cadre de l'évaluation des contrats de ville afin de mesurer l'impact des dispositifs mis en œuvre sur la vie des habitants des quartiers et préparer la prochaine génération. Le rapporteur sera attentif au travail conduit par l'ANCT et la DGCL à ce propos.

La Cour des comptes dresse en effet un constat pour le moins mitigé de la génération actuelle des contrats de ville ⁽¹⁾, en notant leur difficulté à exprimer les priorités et initiatives locales, le rôle de pilotage faiblement assumé par les EPCI, l'absence de mise en cohérence des zonages en matière d'économie, d'éducation et de sécurité, *etc.* Ce faisant, il est important de rendre les crédits des contrats de ville plus efficaces, notamment en assurant une meilleure articulation entre les actions financées par les crédits de la politique de la ville et les politiques publiques générales.

Le rapporteur spécial souscrit à l'analyse de la Cour des comptes : une plus grande souplesse doit être accordée aux acteurs locaux en contrepartie d'objectifs clairs, d'indicateurs précis et de la conduite de véritables évaluations concernant l'efficacité des moyens accordés aux contrats de la ville. Les travaux de

(1) Cf. *Cour des comptes, L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires, 2021.*

l'Observatoire national de la politique de la ville sont parcellaires et adoptent souvent une approche macro rendant difficilement compte des actions concrètes menées sur le terrain. Les acteurs locaux investissent, quant à eux, trop peu ce champ de l'évaluation.

3. Les difficultés persistantes de l'évaluation des dépenses fiscales

Le coût total des dépenses fiscales pour le programme 147 affiché passe de 1 496 millions d'euros en 2019 à 322 millions d'euros en 2020. Cette diminution s'explique par l'absence de chiffrage du coût du taux de TVA 5,5 % pour certaines opérations relatives à l'accession sociale à la propriété à usage de résidence principale. Il est nécessaire de chiffrer et évaluer cette dépense fiscale qui représente plus d'un milliard d'euros, soit près du double de l'ensemble des crédits du programme 147. **Même si la direction de la législation fiscale estime que le chiffrage des dépenses fiscales liées à la TVA est complexe, la base d'imposition paraît identifiable.** Le rapporteur attend de la conférence fiscale qui regroupe des représentants de la direction de la législation fiscale et de la DGCL qu'elle mette en place le chiffrage et l'évaluation des dépenses fiscales du programme 147, sans lesquels la lisibilité budgétaire est fortement affectée.

Recommandation n° 3 : renforcer l'évaluation chiffrée et qualitative des dépenses fiscales sur le programme 147.

En outre, la dépense relative au taux de 5,5 % du programme 147 a été sujette à de fortes variations ces dernières années, notamment en conséquence de l'élargissement du périmètre du taux réduit au-delà des opérations situées en zone ANRU et dans les quartiers prioritaires. **Ce changement de périmètre totalement discrétionnaire a entraîné l'inclusion de dépenses fiscales ne relevant pas du programme 147 et n'a jamais été justifié.** Réaffirmant les recommandations que la Cour des comptes avait mises en avant dans son rapport de 2019 sur *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, **le rapporteur invite à la réalisation d'un jaune budgétaire** portant sur l'efficacité des dépenses en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements.

DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : L'EXÉCUTION FINANCIÈRE DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2015-2020

Alors que les premiers contrats de plan État-région (CPER) 2021-2027 viennent d'être signés, les dernières autorisations d'engagement de la génération 2015-2020, hors prolongation de deux ans du volet mobilité, ont été exécutées au 31 décembre 2020. Dès lors, l'analyse des réussites et difficultés de cette dernière génération paraît nécessaire afin d'assurer une mise en place efficace des futurs contrats de plan, déjà largement définis dans leurs grandes lignes. L'évaluation des CPER est d'autant plus importante compte tenu des sommes qui sont en jeu : au total, les CPER 2015-2020 représentaient plus de 12 milliards d'euros de crédits contractualisés entre les régions et l'État, dont 620 millions d'euros sont inscrits sur le programme 112 *via* le volet local du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) pour le volet territorial, dont le rapporteur a la charge. En LFI 2020, les CPER constituaient plus de 45 % des crédits du programme.

Lancés il y a plus de trente-cinq ans, les contrats de plan sont devenus un élément central de la politique d'aménagement des territoires, menée en partenariat par l'État et les régions. Si certains ont clairement exprimé leur doute quant à l'utilité du contrat, les auditions menées par le rapporteur montrent qu'il existe un attachement réel vis-à-vis des CPER chez la plupart des acteurs régionaux et représentants de l'État. L'élaboration des contrats est l'occasion unique de partager un diagnostic à l'échelle du territoire régional et les contrats de plan permettent d'élaborer une stratégie pluriannuelle finançant des projets majeurs qui peineraient à émerger sans la participation de l'État et de la région.

Un sujet aussi massif que les CPER nécessite un travail très approfondi que le rapporteur spécial ne peut qu'initier dans ce rapport. Toutefois, un constat peut d'ores et déjà être fait : les difficultés déjà soulignées par le passé subsistent. L'exécution financière des contrats s'est dégradée et elle restreint l'efficacité des projets. Ces difficultés sont parfois inhérentes à la technicité des projets menés, notamment pour le volet mobilité, mais elles ne doivent pas cacher l'incapacité de certains ministères et opérateurs à honorer leurs engagements. Le suivi de l'exécution financière est chaotique, faute de système d'information adapté, et l'évaluation au niveau local ou national quasi-inexistante. Enfin, le sens même des CPER est remis en cause. Le rôle des CPER n'est plus acquis au regard de la multiplication des contrats (contrats de relance et de transition écologique, contrats de ruralité, *etc.*) et de programmes nationaux dotés d'une existence autonome (Action cœur de ville, Territoires d'industrie, Petites villes de demain). Des interrogations existent concernant la nature des projets qui y sont inscrits (ampleur, préexistence des projets au contrat) ou le financement en silo qui affaiblit le pilotage stratégique des CPER.

Le rapporteur espère que le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« projet de loi 4D »), ouvrira un nouvel acte dans l'action territoriale, en renforçant le partenariat préfet-président de région dans la politique d'aménagement du territoire.

I. L'INSCRIPTION DE LA GÉNÉRATION 2015-2020 DANS L'HISTOIRE DES CPER

Les contrats de plan État-région, mis en place pour la première fois dans les années 1980, permettent de financer de nombreux projets relevant de domaines variés de la compétence de l'État ou de la région. Le volume des co-financements a augmenté considérablement avant de fléchir légèrement au cours des dernières générations, en même temps que l'élargissement des thématiques couvertes.

A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE PROGRESSIVE

1. L'esprit des origines

Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification dans le contexte de l'acte I de la décentralisation, les contrats de plan État-région définissent les actions que l'État et chacune des régions s'engagent à mener et à financer pour favoriser l'aménagement et le développement des territoires.

Les contrats de plan État-région, dont la portée juridique demeure limitée ⁽¹⁾, sont conçus originellement comme un instrument permettant l'articulation du plan national et des plans des régions, facilitant leur mise en cohérence par le biais d'actions cofinancées qui relèvent des champs de compétence de l'État et des régions. Dès la fin des années 1980, les contrats de plan État-région passent progressivement de simples contrats d'application à une forme autonome de planification.

(1) Cf. arrêt du Conseil d'État du 25 octobre 1996 « Association Estuaire Écologie » : Un contrat de plan « n'emporte en lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit ».

Extrait de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982

L'article 11 prévoit que « l'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées, et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions. »

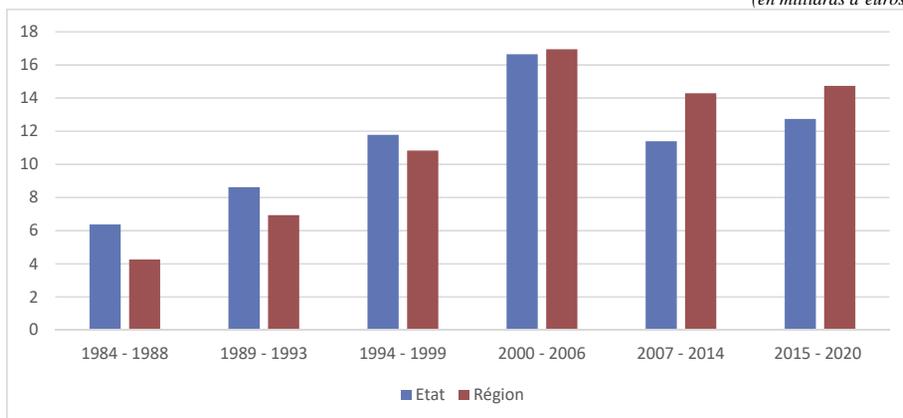
« Le contrat de plan conclu entre l'État et la région définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan (...). »

« Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de plan. Le représentant de l'État dans la région est chargé de préparer, pour le compte du Gouvernement, le contrat de plan et les contrats particuliers entre l'État et les régions »

2. Les montants contractualisés depuis 1984

MONTANTS CONTRACTUALISÉS POUR LES CPER ET CPIER DEPUIS 1984

(en milliards d'euros)



Source : Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux CPER, par M. Albéric de MONTGOLFIER, octobre 2014.

Les montants indiqués pour la génération 2015-2020 sont calculés sur un périmètre différent de celui utilisé par la DGCL.

Les crédits contractualisés par l'État et les régions ont connu une forte croissance au cours des quatre premières générations de CPER. La participation de la région a crû en même temps que de nouvelles compétences et de nouveaux financements étaient attribués : de 40 % du total en 1984 à 54 % en 2015. Outre les programmes routiers et autoroutiers, la politique économique ainsi que la formation professionnelle et la recherche, le périmètre des CPER s'élargit progressivement jusqu'à la génération 2000-2006 : justice, coopération internationale, soutien aux PME-PMI, jeunesse, etc.

À partir de 2007, la volonté d'encadrer plus fortement l'exercice a conduit à réduire le champ des CPER, sur trois objectifs prioritaires : la cohésion sociale et territoriale, le développement durable, ainsi que la compétitivité et l'attractivité des territoires. Le montant des crédits contractualisés diminue alors de 20 %, en grande partie en conséquence de l'exclusion du volet routier du champ des contrats, dans une logique de préférence pour les modes de transport alternatifs. Ce champ est réintégré aux CPER de la génération 2015-2020. En considérant le montant des crédits sur une base annuelle, on passe d'une enveloppe de 4,8 milliards d'euros par an pour les CPER 2000-2006 à 3,2 milliards d'euros par an pour les CPER 2007-2014 avant de retrouver une enveloppe annuelle de 4,7 milliards d'euros pour les CPER 2015-2020.

Les contrats interrégionaux se sont développés progressivement de manière parallèle aux CPER. Ainsi, si les contrats de massif sont créés par la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les quatre plans interrégionaux pour les bassins fluviaux sont créés en 2007 (Rhône, Garonne, Meuse, Seine). Ces contrats permettent de traiter de manière coordonnée des enjeux qui dépassent les limites administratives, telles que les inondations pour les CPIER de fleuve ou la lutte contre les grands prédateurs pour les CPIER de massif. Les crédits dédiés aux CPIER se sont renforcés au fil du temps : la dotation de l'État représentait 2,35 % de la totalité de ses crédits CPER pour 2000-2006 contre 6,5 % pour la génération suivante.

B. LA GÉNÉRATION 2015-2020

1. Les montants contractualisés par région

a. Un engagement variable selon les régions

Le poids variable des crédits du budget de l'État au sein des différents CPER/CPIER est justifié dans la mesure où ces contrats ont vocation à prendre en compte la situation socio-économique du territoire régional au regard de chaque volet et en portant une attention particulière aux territoires les plus fragiles.

MONTANTS CONTRACTUALISÉS INITIAUX POUR LES CPER/ CPIER 2015-2020 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

Région	Part de l'État
Île-de-France	40 %
Basse Normandie	50 %
Haute Normandie	53 %
Bretagne	50 %
Nord Pas-de-Calais	41 %
Picardie	42 %

(1) Ces données doivent être considérées avec précaution, les modalités de calcul et les périmètres des crédits contractualisés pouvant varier d'un contrat à l'autre.

Pays de la Loire	51 %
Centre	44 %
Aquitaine	49 %
Limousin	55 %
Poitou-Charentes	54 %
PACA	49 %
Languedoc-Roussillon	38 %
Midi-Pyrénées	50 %
Auvergne	67 %
Rhône-Alpes	45 %
Bourgogne	48 %
Franche-Comté	65 %
Alsace	61 %
Champagne-Ardenne	50 %
Lorraine	50 %
Corse	50 %
Total	46 %

Source : Commission des finances, d'après les tableaux financiers des CPER 2015-2020 au moment de la signature.

b. Les autres sources de financement

De nombreux acteurs, non-signataires des CPER, cofinancent les projets inscrits sur les CPER notamment les opérateurs publics (comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ou les agences de l'eau) et les collectivités territoriales (départements, EPCI, communes, métropoles). **Les financements des collectivités territoriales ainsi que les opérations identifiées sont formalisés dans des conventions territoriales souvent distinctes et postérieures aux CPER** : le montant de ces financements n'est donc pas toujours indiqué dans les documents disponibles, ce qui ne permet pas d'estimer la contribution globale des collectivités. Toutefois, à titre d'exemple, à l'issue de la renégociation du contrat en 2016, la région PACA a conclu des conventions territoriales d'application avec les six départements et les trois métropoles : les financements apportés par les métropoles et les départements représentent un montant de 417 millions d'euros soit presque le quart des financements conjugués de l'État et de la région.

c. Les conséquences de la refonte des régions

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a été adoptée après la finalisation des négociations des CPER pour la génération 2015-2020. Celle-ci s'est donc faite sur la base de l'ancienne carte administrative, en prévoyant une clause de revoyure, qui a eu lieu en 2016. La revoyure des CPER de 2016, effectuée dans l'ensemble des régions à l'exception des Hauts-de-France dont l'avenant a été adopté plus tardivement, a permis de coordonner les différents contrats qui relevaient désormais d'une même région. La revoyure a également permis d'ajuster le contenu des CPER et de faire évoluer la liste des opérations contractualisées, en lien avec les priorités des nouveaux exécutifs régionaux. **En pratique, cette revoyure s'est traduite par une augmentation des crédits à hauteur de 765 millions d'euros.**

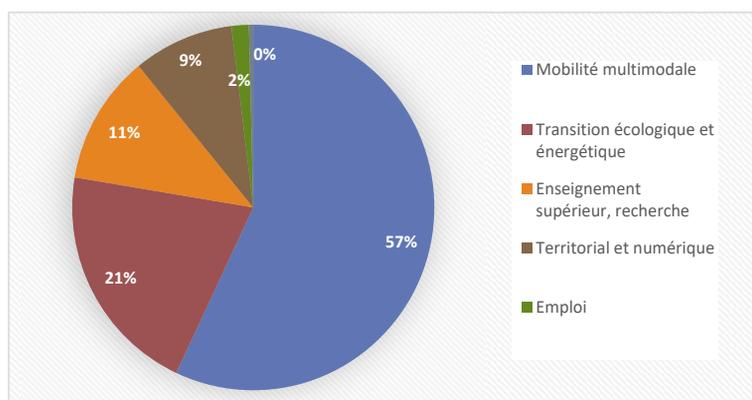
Cette réforme a entraîné une certaine difficulté dans les nouvelles régions au périmètre fortement agrandi. **C'est le cas, par exemple, de la Nouvelle-Aquitaine qui regroupe désormais trois CPER** : l'impossibilité de relancer de nouvelles négociations pour refondre les CPER a induit une sorte de « décote », expliquant, selon le SGAR, l'intérêt réservé du conseil régional à porter avec l'État une gouvernance politique. **Le suivi et le pilotage sont d'autant plus difficiles que les données qui ont servi à l'élaboration du contrat ne sont plus suivies sur le même périmètre.** L'hétérogénéité des territoires (les Pyrénées, le littoral basque, le marais poitevin, *etc.*) dans les régions fusionnées constitue une limite claire à l'efficacité du CPER.

2. Les priorités pour la nouvelle génération

L'objectif affirmé pour la génération 2015-2020 du CPER est de « renforcer la compétitivité et développer une économie durable au service de l'emploi, au service de l'égalité des territoires »⁽¹⁾. Les contrats de plan 2015-2020 sont organisés autour d'une priorité transversale, l'emploi, et constitués de six volets principaux : mobilité multimodale, transition écologique et énergétique, numérique, territorial, innovation, filières d'avenir et usines du futur, enseignement supérieur, recherche et innovation.

Par ailleurs, les douze contrats de plan interrégionaux État-région (CPIER) sont mis en place parallèlement aux CPER. Représentant plus de 1,2 milliard d'euros, les CPIER sont financés à hauteur de 132 millions d'euros par le FNADT. Les thématiques traitées sont très diverses : écologie, prévention des risques, coopération transfrontalière, préservation des espaces naturels, soutien à l'économie et au tourisme, *etc.*

PART DES CRÉDITS ÉTAT DÉDIÉS AUX DIFFÉRENTS VOLETS DES CPER



Source : commission des finances, d'après la DGCL.

(1) Communiqué des services du Premier ministre sur les grandes orientations de la nouvelle génération des contrats de plan 2014-2020 entre l'État et les régions, 11 septembre 2013.

a. Le volet mobilité multimodale

Le volet mobilité multimodale est le premier poste de dépenses des CPER (15 milliards d'euros, dont 7,2 milliards d'euros de l'État). La contribution de l'État provient principalement de l'Agence française de financement des infrastructures de transport (AFITF). À titre d'exemple, le volet mobilité multimodale du CPER Île-de-France doté de 4,5 milliards de crédits contractualisés comprend le projet de ligne Grand Paris Express ainsi que plusieurs opérations de modernisation et de développement du réseau existant. Pour la majorité des autres CPER, ce volet finance en grande partie des travaux routiers (rocares, échangeurs).

Le volet mobilité, qui représente plus de la moitié des crédits, concentre le plus l'attention des acteurs régionaux : pour beaucoup, le volet mobilité est la raison d'être des CPER. Ces projets structurants pour le territoire et parfois lourds peuvent s'étendre sur plusieurs générations.

b. Le volet enseignement supérieur et recherche

Les crédits du volet enseignement supérieur, recherche et innovation (3,2 milliards d'euros dont 1,5 milliard de l'État) financent notamment la réhabilitation, la démolition ou la reconstruction en matière d'immobilier, la rénovation et la création de logements étudiants ainsi que le développement des usages numériques. Les crédits contractualisés par l'État proviennent de divers programmes budgétaires relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche, et de l'innovation.

À titre d'exemple, dans la région Centre Val de Loire, les crédits de ce volet ont financé une dizaine d'opérations de réhabilitation et de reconstruction des locaux d'universités et de bâtiments de restauration, pour un montant total de 96 millions d'euros (restructuration des locaux de l'INSA Blois, réhabilitation du site des Tanneurs de l'université de Tours, réaménagement du CROUS d'Orléans, etc.), chaque opération s'élevant en moyenne à 7 millions d'euros.

c. Le volet transition écologique et énergétique

Le volet transition écologique et énergétique (4,3 milliards d'euros dont 2,6 milliards d'euros de l'État) permet de soutenir les actions en faveur de la croissance verte. Les crédits budgétaires sont mobilisés par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le commissariat général au développement durable (CGDD), et l'Agence de la transition écologique (ADEME).

Les objectifs de ce volet sont multiples : amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, développement des énergies renouvelables, amélioration de la qualité de l'air, préservation de la biodiversité, prévention des risques. Ainsi, en Bretagne, les programmes d'efficacité énergétique des bâtiments ont été financés à hauteur de 19,5 millions d'euros, et 45 millions d'euros ont été consacrés à l'accompagnement de l'évolution des pratiques agricoles sur les territoires les plus vulnérables.

d. Le volet innovation, filières d'avenir et usine du futur

Le volet innovation, filières d'avenir et usine du futur vise à mettre en cohérence les politiques en faveur de l'industrie. Les crédits consacrés à ce volet proviennent du programme d'investissement d'avenir, issu du plan « Usine du futur » et des partenariats régionaux d'innovation. Les crédits contractualisés financent des projets d'innovation portés par des entreprises et concernent principalement les secteurs des technologies de l'information et des communications, de la santé, de l'énergie et de l'électronique.

e. Le volet emploi

Le volet emploi (473,8 millions d'euros, dont 195 millions d'euros de l'État) concerne les problématiques liées à l'orientation, la formation, l'insertion et le maintien des publics les plus fragilisés sur le marché du travail. Ce volet est transversal et ne constitue pas toujours une thématique propre au sein des contrats.

Les opérations financées au titre de ce volet ont pour objectif l'amélioration de l'offre de formation au travers de l'action des centres animation ressources d'information sur la formation et observatoire régionaux emploi formation (Carif-Oref), l'amélioration du dialogue social, la promotion de la diversité ainsi que le soutien aux initiatives territoriales innovantes de gestion prévisionnelle des emplois et compétences territoriaux (GPECT). Les montants de chaque opération sont en général relativement restreints, de l'ordre de centaines de milliers d'euros à quelques millions d'euros.

f. Les volets territorial et numérique

Enfin, le volet territorial et le volet numérique représentent respectivement 3,4 milliards d'euros et 996 millions d'euros. La contribution de l'État à ces deux volets s'élève à 895 millions d'euros. Le volet territorial, financé en grande partie par le programme 112, est plus amplement décrit par la suite.

3. L'élaboration des contrats : un moment politique important malgré certaines limites

Si le projet de contrat est censé être « établi sur la base des orientations et des engagements respectifs, d'une part, de l'État et, d'autre part, de la région » représentés respectivement par le préfet de région et le président du conseil régional selon les termes du décret du 21 janvier 1983, le processus de négociation est en réalité fortement cadré par l'État :

– *ex ante* par les mandats de négociation transmis par le Premier ministre aux préfets de régions qui limitent les marges de négociation du SGAR avec la région ;

– *ex post* par des consultations interministérielles, dans l'objectif de vérifier le contenu des contrats avec les priorités nationales.

Un directeur général des services regrette ainsi d’assister au développement d’une « *logique de définition des priorités par l’État seul, dans le cadre de mandats de négociation en réalité impératifs. L’élaboration des mandats de négociation est une boîte noire dont on perçoit en région qu’elle est plus la résultante de processus techniques et budgétaires que de réflexions stratégiques.* » Bien que ce constat ne soit pas nouveau et date du commencement même des CPER, la restriction des marges de manœuvre accordées aux préfets de région se serait accrue lors des derniers CPER selon les représentants des régions. Selon les régions, l’élaboration descendante en silo ministère par ministère empêcherait ainsi toute négociation transversale. Cette logique rigidifierait ainsi le type d’actions et de projets qui pourraient être inscrits dans les CPER.

Pour le rapporteur spécial, le droit de l’État à fixer certaines priorités qui ne correspondent pas toujours aux attentes des régions doit être rappelé. Mais dans l’idéal, le préfet de région devrait disposer de **marges de manœuvre supplémentaires** dans la conception des CPER, à partir du moment où son action s’inscrit clairement dans les priorités fixées par le Gouvernement. Cette rigidité du cadre de négociation est le corollaire d’un pilotage budgétaire programmatique renforcé par la LOLF. Elle conduit à flécher les financements ministère par ministère et limiter le pouvoir d’appréciation du préfet.

Malgré ces difficultés, la conception du CPER constitue un événement important de la vie politique et administrative locale auquel tiennent la majorité des régions et représentants de l’État rencontrés. Ce moment est l’occasion de confronter les visions de l’État et de la région quant à l’aménagement du territoire. Depuis l’adoption de la loi pour une nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) du 7 août 2015, ayant supprimé la clause de compétence générale pour les collectivités (hors bloc communal), le CPER demeure l’un des seuls outils capables d’assurer la mobilisation financière conjointe des différents niveaux de collectivités. Le CPER prend en conséquence un rôle de « pont » stratégique entre l’État, la région, et les collectivités infrarégionales, notamment lorsque la région prend le soin d’articuler la conception des contrats à la **conférence territoriale de l’action publique**.

II. UNE EXÉCUTION DES CPER 2015 – 2020 EN-DEÇÀ DES ENGAGEMENTS

Les difficultés d’exécution, déjà soulevées par le passé, semblent s’être accentuées pour cette nouvelle génération : la génération 2007-2014 bénéficiait d’un taux d’engagement de presque 87 % au 31 décembre 2014 (75 % pour l’État, 54,5 % pour les régions)⁽¹⁾, et la génération 2000-2006 d’un taux d’engagement de 73,2 % fin 2006⁽²⁾. Un suivi rigoureux de l’exécution budgétaire est quasiment impossible en l’absence de système d’information partagé avec les régions. L’articulation avec les fonds européens est encore à parfaire.

(1) Rapport d’information fait au nom de la commission des finances du Sénat sur l’enquête de la Cour des comptes relative aux CPER, par M. Albéric de MONTGOLFIER, octobre 2014.

(2) Bilan des CPER 2000-2006, Observatoire des territoires, août 2007.

A. UNE EXÉCUTION 2020 MARQUÉE PAR LES RETARDS DU VOLET MOBILITÉ

1. Une sous-exécution de la part de l'État marquée par le volet mobilité

On constate pour la génération 2015-2020 une sous-exécution marquée des crédits de l'État, bien que variable selon les volets et programmes budgétaires concernés. Si les dernières données consolidées qui ont pu être communiquées au rapporteur spécial sont datées du 31 décembre 2019, les informations partagées par les SGAR et DGS indiquaient que les volets dont l'exécution des crédits accumulait le plus de retard en 2019 étaient toujours retardés en 2020. Le volet mobilité concentre les difficultés et a fait l'objet d'une prolongation de deux ans.

EXÉCUTION DES CRÉDITS ÉTAT DES VOLETS DES CPER AU 31/12/2019 ⁽¹⁾

(en euros)

Volets des CPER/CPIER ⁽²⁾	Montants contractualisés révisés	AE 2015-2019	Taux d'engagement	CP 2015-2019	Taux de paiement	Taux de couverture des AE par des CP
Mobilité multimodale	7 252 773 501	3 787 910 248	52 %	1 847 041 513	25 %	49 %
Transition écologique et énergétique	2 627 704 000	1 973 015 573	75 %	1 026 493 385	39 %	52 %
Enseignement supérieur, recherche	1 456 766 400	1 115 643 624	77 %	759 986 991	52 %	68 %
Territorial	894 971 740	578 470 745	65 %	407 737 959	46 %	70 %
Culture ⁽³⁾	247 716 300	184 779 686	75 %	113 584 329	46 %	61 %
Emploi	196 100 000	152 130 699	78 %	151 858 695	77 %	100 %
Total	12 676 031 941	7 791 950 547	61 %	4 306 702 872	34 %	55 %

Source : DGCL.

Le taux d'exécution est également variable selon les régions : alors qu'il était de 51 % pour le CPER Centre Val de Loire à la fin de 2019, il atteignait 70 % pour le CPER Île-de-France. Cette disparité entre les régions peut s'expliquer par les poids relatifs des volets dans les différents CPER. Le niveau d'exécution est encore plus faible pour les CPIER même si les montants en jeu sont d'importance moindre.

(1) Le rapporteur n'est pas en mesure d'expliquer la différence entre les montants contractualisés annoncés par la DGCL et les états financiers des tableaux des CPER.

(2) Les montants incluent les crédits contractualisés dans le cadre des CPIER. Les crédits en provenance du PIA pour le volet innovation ne sont pas inclus.

(3) Les crédits du volet culture ne font pas l'objet d'un volet spécifique au sein des CPER. Ils sont inscrits dans les autres volets (territorial, emploi) institutionnalisés. Cette présentation est propre à celle de la DGCL.

EXÉCUTION DES CRÉDITS ÉTAT PAR CPER AU 31/12/2019

(en euros)

CPER	Montants contractualisés révisés	AE 2015-2019	Taux d'engagement	CP 2015-2019	Taux de paiement	Taux de couverture des AE par des CP
Auvergne Rhône-Alpes	1 266 810 774	824 947 421	65 %	494 566 101	39 %	60 %
Bourgogne Franche-Comté	642 342 800	367 586 944	57 %	227 142 723	35 %	62 %
Bretagne	549 013 000	332 284 332	61 %	223 754 760	41 %	67 %
Centre-Val-de-Loire	341 452 000	173 517 199	51 %	104 010 580	30 %	60 %
Corse	70 278 000	39 153 375	56 %	15 597 180	22 %	40 %
Grand Est	1 010 365 934	627 070 091	62 %	413 084 047	41 %	66 %
Hauts-de-France	919 908 560	544 687 142	59 %	337 177 830	37 %	62 %
Île-de-France	2 579 482 000	1 806 728 783	70 %	682 402 770	26 %	38 %
Normandie	611 898 200	316 765 490	52 %	187 093 199	31 %	59 %
Nouvelle Aquitaine	1 404 072 500	836 516 109	60 %	487 988 744	35 %	58 %
Occitanie	1 194 446 200	753 131 508	63 %	431 831 861	36 %	57 %
Pays de la Loire	479 317 000	299 437 447	62 %	198 809 345	41 %	66 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	798 409 333	475 197 109	60 %	272 221 226	34 %	57 %
Total	11 867 796 301	7 397 022 950	62 %	4 075 680 366	34 %	55 %

Source : DGCL.

EXÉCUTION DES CRÉDITS ÉTAT PAR CPIER AU 31/12/2019

(en millions d'euros)

CPIER	Montants contractualisés révisés	AE 2015-2019	Taux d'exécution	CP 2015-2019	Taux de paiement	Taux de couverture des AE par des CP
Vallée de la Seine	240,9	106,3	44 %	52,9	22 %	50 %
Garonne	24	21,4	89 %	9	38 %	42 %
Loire	110,8	49,6	45 %	41,1	37 %	83 %
Lot	4,5	1,7	38 %	1,5	34 %	88 %
Meuse	47,4	48,9	103 %	19,2	41 %	39 %
Rhône	167	69,1	41 %	40,3	24 %	58 %
Seine	66	18,9	29 %	15	23 %	80 %
Alpes	50,8	21,5	42 %	15,3	30 %	71 %
Jura	13,5	8,5	63 %	5,8	43 %	68 %
Massif central	36,7	19,9	54 %	6,6	18 %	33 %
Pyrénées	30,2	18,5	61 %	16,2	54 %	87 %
Vosges	15,3	10,5	69 %	7,8	51 %	74 %
Total	807,3	394,9	49 %	231	29 %	58 %

Source : DGCL.

2. L'exécution ralentie par un manque de financements et des projets complexes

La complexité inhérente aux projets d'infrastructure explique pour partie les retards. Des difficultés techniques concernant un projet majeur, comme le pont Gustave Flaubert à Rouen pour le CPER Normandie, conduisent rapidement à une dégradation importante du taux d'exécution. Plusieurs générations de contrats sont souvent nécessaires pour voir l'aboutissement d'une opération routière ou ferroviaire. Les projets inscrits aux CPER varient en effet selon leur degré de maturité technique et peuvent être retardés par certaines procédures administratives ou à des études préalables. Ces difficultés, plus caractéristiques du volet mobilité multimodale éclairent le choix actuel intervenu au niveau national de prolonger la durée du contrat de deux ans pour ce volet.

Mais la complexité des projets ne peut seule expliquer leur retard. Le rythme de mobilisation des crédits par les financeurs pose également problème. Ainsi, un écart significatif est régulièrement constaté pour l'État entre le niveau de programmation du CPER, établi lors de la signature des conventions de cofinancement des opérations, et la mobilisation effective des crédits en fonction des enveloppes budgétaires annuellement attribuées aux directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL). Au dire même des SGAR rencontrés, certains ministères débloquent plus facilement les crédits que d'autres : c'est par exemple le cas du ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation, dont le volet inscrit au CPER bénéficie d'un taux d'engagement parmi les plus élevés.

L'action des opérateurs doit également être prise en compte. Maître d'ouvrage des opérations ferroviaires, SNCF Réseau connaît des tensions sur ses ressources humaines et techniques qui expliquent une partie du retard pris sur les projets ferroviaires. Par ailleurs, les crédits mobilisés par les opérateurs font l'objet d'une validation en conseil d'administration sans réel pouvoir du préfet de région. À ce titre, il serait pertinent de déconcentrer la tutelle de ces opérateurs au niveau des services déconcentrés en région : l'État doit ne parler que d'une seule voix face aux régions et doit être en mesure de faire respecter les engagements des opérateurs qui agissent en son nom. L'article 35 du projet de loi relatif à la différenciation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale attribue la fonction de délégué territorial de l'ADEME au préfet de région.

Si cette mesure est adoptée, le rapporteur suivra avec attention ses effets sur le partenariat avec l'ADEME dans le cadre des CPER, notamment quant au renforcement de l'unicité de la parole de l'État dans les relations avec les conseils régionaux.

Recommandation n° 4 : déconcentrer la tutelle des opérateurs participant au financement des CPER au niveau des services déconcentrés de l'État.

Enfin, il faut noter que l'articulation avec les fonds européens est à revoir, alors que les CPER sont théoriquement prévus en complémentarité afin d'accroître l'impact de ces dispositifs. Le décalage de calendrier entre la préparation des CPER, prévus sur la période 2015-2020, et celle des programmes opérationnels européens, prévus sur 2014-2020, n'a pas favorisé cette articulation. Un effet d'éviction entre les financements a pu être observé, par exemple, sur les projets de production d'énergies renouvelables, entre les fonds européens et les fonds ADEME mobilisés dans le cadre du CPER.

B. UN SUIVI DE L'EXÉCUTION FINANCIÈRE QUASIMENT IMPOSSIBLE

Les difficultés de suivi rencontrées par les CPER ne sont pas nouvelles et sont constatées d'une génération à l'autre : le rapport d'information du sénateur Pierre André portant sur les troisièmes contrats de plan État-régions (1994-1999) ⁽¹⁾ soulignait déjà le fait que le « suivi financier [est] très approximatif ». Ces difficultés n'ont pas été résorbées.

1. L'absence de visibilité concernant le niveau d'engagement des régions

Le rapporteur spécial regrette de ne pouvoir offrir une analyse complète de l'exécution des crédits des régions. En effet, à la rédaction de ce rapport, près de la moitié des régions n'ont pas consolidé les chiffres permettant d'obtenir les taux d'engagement et de paiement des crédits au 31 décembre 2019 dans les bilans d'exécution.

Parmi les régions qui ont communiqué leur bilan annuel d'exécution pour l'année 2019, les taux d'engagement varient fortement, de plus de 83 % pour la région Pays de la Loire à seulement 30 % pour la région Centre Val de Loire, qui s'explique une fois encore par les difficultés du volet multimodal. Certains projets tels que la modernisation de la ligne Orléans-Châteauneuf-sur-Loire ou la modernisation de la ligne Orléans-Chartres (Voves) seront reportés (280 millions d'euros programmés) sur un prochain contrat de plan. Les taux d'engagement et de paiement communiqués s'établissent en moyenne à 67,7 % et 44 % respectivement, soit des niveaux sensiblement supérieurs à ceux des crédits engagés et payés par l'État.

(1) Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-1999), par M. Pierre André, juin 2000.

EXÉCUTION DES CRÉDITS PAR LES RÉGIONS AU 31/12/2019

(en euros)

CPER	Montants contractualisés révisés	Montants engagés 2015-2019	Montants payés 2015-2019	Taux d'engagement	Taux de paiement
Auvergne Rhône-Alpes	1 037 000 000				
Bourgogne Franche-Comté	542 713 000	350 084 501	198 836 393	64,5 %	36,6 %
Bretagne	621 835 000	486 763 000	295 158 000	78,3 %	47,5 %
Centre Val de Loire	475 796 000	146 189 100	109 327 520	30,7 %	23,0 %
Corse	26 300 000				
Grand Est	983 231 000	588 538 000	298 338 000	59,9 %	30,3 %
Hauts-de-France	1 295 430 000				
Île-de-France	4 448 410 000				
Normandie	577 761 672	459 637 289	245 901 842	79,6 %	42,6 %
Nouvelle Aquitaine	1 444 177 000				
Occitanie	1 498 380 000				
Pays de la Loire	432 600 182	359 998 499	227 552 683	83,2 %	52,6 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	910 819 333	687 521 872	316 451 544	75,5 %	34,7 %

Source : DGCL et Commission des finances d'après les bilans annuels d'exécution des régions.

2. L'absence d'outil d'information

La Cour des comptes avait déjà noté la difficulté du suivi de l'exécution financière de la génération 2007-2014 des CPER ⁽¹⁾ causé par l'absence de système d'information adapté. Lors de la préparation des CPER 2015-2020, la possibilité d'insérer les CPER à l'outil Synergie, destiné à la gestion des Fonds européens structurels d'investissement (FESI), a été étudiée par l'ex-CGET avant d'être abandonnée à l'automne 2015 pour plusieurs raisons : désaccords avec Régions de France, fusion des exécutifs régionaux, décalage avec la programmation des fonds européens, etc.

En l'absence de système d'information dédié, **les CPER sont suivis « manuellement » par le biais de tableurs Excel élaborés par les SGAR de chaque région et remontés à la tutelle à l'occasion du bilan d'exécution.** Aucune extraction de l'état d'avancement du CPER au fil de l'eau n'est possible hors compilation annuelle des données. Cette solution ne permet pas une exploitation satisfaisante des données, limite la possibilité d'évaluer l'efficacité des contrats de plan et conduit à disposer de chiffres parfois peu fiables. Les données communiquées par les régions, qui disposent chacune de leur propre système d'information, sont déclaratives. Et si, dans la plupart des cas, une relation de confiance est instaurée entre les acteurs, la région comme l'État ne sont pas en mesure de vérifier automatiquement le niveau réel d'engagement de leurs

(1) Cour des comptes, « Les contrats de projets État-régions (CPER) », enquête demandée par la commission des finances du Sénat, Juillet 2014.

interlocuteurs. **Même si l'autonomie de chaque région doit être prise en compte, doter l'ensemble des régions et l'État d'un même système d'information permettrait certainement d'effectuer un suivi plus précis de l'exécution de leurs crédits.** Il faudra être attentif au déploiement effectif du système d'information annoncé par la DGCL pour la prochaine génération de CPER.

3. Les confusions pouvant exister autour des crédits valorisés

Les crédits valorisés sont des crédits qui existent indépendamment des CPER mais dont l'inscription en leur sein permet de souligner la cohérence des politiques publiques menées. Plus prosaïquement, ces crédits valorisés permettent de gonfler artificiellement les montants inscrits dans les CPER et communiqués par les signataires.

Cette pratique de valorisation de crédits peut nuire à la lisibilité budgétaire concernant l'engagement réel des crédits. Certains états financiers dans les bilans d'exécution ne distinguent même pas les crédits contractualisés des crédits valorisés ce qui ne permet pas au citoyen de connaître le niveau réel d'exécution. Les volets numériques et innovation, filières d'avenir et usine du futur sont les volets principalement concernés par cette pratique, mais les crédits valorisés sont également importants au sein du volet mobilité multimodale.

C. FOCUS SUR LE VOLET TERRITORIAL

1. La sous-exécution du volet territorial

a. Un volet au poids variable selon les régions

Le volet territorial compte pour 12,5 % du montant des CPER, soit 3,4 milliards d'euros, son poids étant compris entre 6,4 % pour la Bretagne et 20,1 % pour Bourgogne France Comté après la fusion des régions. Si le contenu des volets territoriaux varie d'un CPER à l'autre, certaines priorités s'y retrouvent fréquemment : c'est notamment le cas des programmes urbains visant la politique de la ville et la rénovation urbaine, de l'offre de services publics dans les territoires qui en manquent et des actions visant à lutter contre le manque de professions médicales dans certaines régions. On retrouve par ailleurs dans certains volets territoriaux des priorités liées à l'environnement (biodiversité, aménagement du littoral) ou à la culture (patrimoines, espaces culturels, formation). Enfin, les projets portés par le volet numérique et financés par le programme 112 sont également intégrés au volet territorial par la DGCL pour son suivi budgétaire.

CRÉDITS DÉDIÉS AU VOLET TERRITORIAL

(en millions d'euros)

CPER	Montant du volet territorial	Montant total du CPER	Poids du volet territorial
Grand Est	328,7	2 120,2	15,5 %
Nouvelle Aquitaine	278,3	2 811,9	9,9 %
Auvergne Rhône Alpes	327,3	2 513,1	13,0 %
Bretagne	77	1 196,5	6,4 %
Bourgogne Franche Comté	235,9	1 171,8	20,1 %
Centre Val de Loire	132,7	830,9	16 %
Corse	39,6	158,3	25 %
Île-de-France	681,9	7 330,5	9,3 %
Occitanie	326,1	2 629,3	12,4 %
Hauts de France	456,1	2 939,7	15,5 %
Normandie	95,3	1 169,6	8,1 %
PACA	304	1 684,7	18 %
Pays de la Loire	122,5	808,0	15,2 %
Total	3 405,5	27 364,5	12,5 %

Source : Marc Leroy, Les contrats de plan État-Régions en France : quelles leçons pour le développement des territoires », Gestion & Finances Publiques, vol. 6, no. 6, 2017, pp. 13-24.

Deux éléments ont été pris en compte pour la participation de l'État lors de la ventilation des enveloppes du programme 112 pour le volet territorial des CPER 2015-2020 : la situation socio-économique du territoire régional et la participation des autres ministères au CPER. Ainsi, la Corse bénéficie en euros par habitant d'une dotation du FNADT plus élevée que la moyenne nationale en raison de son caractère insulaire et des besoins d'investissements plus conséquents pour rattraper le niveau d'équipement des autres régions métropolitaines. L'Île-de-France bénéficie quant à elle d'une dotation du FNADT plus faible que la moyenne nationale en euros par habitant, ce qui s'explique par l'importance des investissements de l'État dans le cadre du CPER dans d'autres domaines tel que l'enseignement supérieur ou le volet multimodal.

b. La mobilisation insuffisante des crédits du FNADT

Le taux d'engagement du volet territorial atteint 68 % fin 2019 pour l'ensemble des CPER. Ce chiffre est toutefois à nuancer dans la mesure où il inclut les crédits dédiés à la culture, qui ne relèvent pas du programme 112 et bénéficient d'un taux d'engagement plus élevé.

Le retard relatif de l'exécution du volet territorial s'explique en partie par la diminution des crédits du programme 112 au niveau national, qui ne permettent pas de couvrir l'annuité théorique des CPER/CPIER 2015-2020. Les crédits accordés

au FNADT lors des négociations budgétaires annuelles n'atteignent pas le montant des demandes budgétaires exprimées par la DGCL : les autorisations d'engagement observées sur la période 2015-2020 s'établissent à 526 millions d'euros, soit 195 millions de moins que les 721 millions d'euros contractualisés à l'origine. À titre d'exemple, l'exécution du volet territorial de la région PACA est inégale avec un niveau de programmation de la part de l'État très inférieur à l'enveloppe contractualisée (51,6 %), la région ayant atteint un taux de programmation de 96,6 % de son enveloppe dédiée.

L'insuffisance des crédits du FNADT est compensée par la mobilisation d'autres sources de financement, notamment la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR). Selon les informations remontées par la DGCL, les taux d'engagement seraient sensiblement plus élevés en prenant en compte le financement de la DSIL.

Le rapporteur n'est pas certain que la DSIL soit l'outil le plus adéquat pour financer les CPER. Son périmètre est beaucoup plus restreint que celui du FNADT : elle ne peut être accordée qu'aux communes et collectivités de communes pour des projets d'investissement. À défaut d'accroître la dotation du FNADT, le fait d'inscrire les montants issus de la DSIL dans les contrats, comme c'est le cas pour la nouvelle génération des CPER, a le mérite d'améliorer *a minima* la lisibilité budgétaire de l'exécution. Mais le rapporteur spécial souhaite rappeler l'intérêt de cette réserve interministérielle de crédits fongibles qui constitue un outil particulièrement souple à la main des préfets pour faire contrepoids aux financements fléchés de la plupart des volets.

Recommandation n° 5 : garantir une enveloppe suffisante au FNADT pour satisfaire les engagements pris par l'État dans le cadre des volets territoriaux des CPER.

EXÉCUTION DES VOIETS TERRITORIAUX DES CPER AU 31/12/2019

(en millions d'euros)

CPER territorial	Montants inscrits au volet territorial		Engagement cumulé		Taux d'engagement		Paiement cumulé		Taux de paiement	
	État	Région	État	Région	État	Région	État	Région	État	Région
Auvergne Rhône-Alpes	114	ND	76,4	ND	67 %	ND	57,4	ND	50 %	ND
Bourgogne Franche-Comté	106,4	158,5	69,2	84,3	65 %	53 %	40,5	41,2	38 %	53,2 %
Bretagne	90	20	35,4	37,5	39 %	187 %	21,7	18,2	24 %	91,5 %
Centre Val de Loire	55	56,5	21,9	21,3	39,8 %	37,7 %	11,2	14,8	20,4 %	26,2 %
Corse	28,7	26,3	10,52	ND	37 %	ND	8,86	ND	31 %	ND
Grand Est	180	179	66,2	71,9	49,6 %	40 %	43,8	24,3	32,8 %	13,5 %
Hauts-de-France	83	ND	49,4	ND	60 %	ND	36,2	ND	44 %	ND
Ile-de-France	319,3	322,6	230,3	183,8	73 %	57 %	ND	ND	ND	ND
Normandie	40,1	55,2	31,6	47,4	78,9 %	86 %	13,5	22,5	33,6 %	40,7 %
Nouvelle Aquitaine	106	ND	68,2	ND	64 %	ND	52,4	ND	49 %	ND
Occitanie	100,8	ND	77,9	ND	77 %	ND	42,5	ND	42 %	38 %
Pays de la Loire	37	87,9	30,5	63,3	82,4 %	72 %	16,3	33,3	44 %	37,9 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	162	150	69,5	125,4	42,9 %	83,6 %	54	45,5	32,7 %	30,3 %
Total général	1 422,3	ND	675,2	ND	68 %	ND	464	ND	47 %	ND

Source : Commission des finances d'après les bilans d'exécution. ND : données non déclarées.

Les chiffres du tableau, tirés des bilans d'exécution, ne correspondent pas toujours au niveau réel d'engagement des crédits de l'État : le périmètre pris en compte par la DGCL pour l'avancement du volet territorial diffère de celui pris en compte par les services régionaux.

Dans le cas du CPER Bretagne, le taux d'engagement est particulièrement faible pour les crédits de l'État (39 %), en partie à cause de retards pris sur les projets inscrits dans le CPER au titre de la politique de la ville dans le cadre du nouveau PNRU. Toutefois, bien qu'ils soient pris en compte dans la synthèse financière, ces crédits ne sont pas réellement contractualisés dans le cadre du CPER. C'est la même logique qui explique que le taux d'engagement des crédits de la région Bretagne atteigne 187 % : les crédits issus de contrats de partenariat ne sont pas pris en compte dans le montant contractualisé alors qu'ils sont comptabilisés dans le bilan d'exécution. L'avenant signé en 2016, qui portait notamment sur un abondement du volet territorial de 14 millions d'euros afin de soutenir la rénovation des centres-bourgs, n'a semble-t-il pas été pris en compte.

2. Un volet souvent dédié au financement de projets identifiés « au fil de l'eau » articulé avec d'autres dispositifs contractualisés

Les projets financés par le volet territorial sont extrêmement divers : ils relèvent du soutien aux territoires fragiles (territoires ruraux, centres-villes, rénovation urbaine), du développement de l'accessibilité aux services, de l'ingénierie territoriale. La structure des dépenses varie fortement d'une région à l'autre, mais les dépenses d'investissement sont souvent majoritaires. À titre d'exemple, le volet territorial de la région Nouvelle-Aquitaine finance essentiellement l'investissement public porté par les collectivités, à hauteur de 91 % des crédits contractualisés, alors que le soutien au fonctionnement et à l'ingénierie ne relève que de 9 % des crédits. Les actions sont financées par des modes de sélection divers : appels à projet pouvant faire naître des rancœurs chez les acteurs disposant de moins de compétence pour y répondre, contractualisation infra-régionale, aides de guichet après définition de critères comme pour le financement des maisons de santé en Bretagne.

La majorité des préfets de région, en accord avec les présidents de conseils régionaux, ont privilégié **l'inscription d'orientations stratégiques ou de types de projets éligibles et ont exclu, à l'exception de projets majeurs ou emblématiques pour le territoire régional, l'inscription de projets contractualisés et précisément individualisés dans le corps du contrat**, dans un souci de souplesse lors de la mise en œuvre du contrat. Les projets financés sont théoriquement sélectionnés par le préfet de région et le président du conseil régional au cours de comités de sélection ou de programmation. Parallèlement, les contrats de ville et les conventions de revitalisation des centre-bourgs étant rattachées au volet territorial des CPER, les collectivités sont également mobilisées pour identifier les projets aptes à répondre aux orientations définies et dont la maturité assure une exécution relativement rapide.

Exemples de projets financés par le volet territorial dans la région Grand Est

– **L'acquisition d'un spectromètre à résonance magnétique nucléaire (RMN) à l'Université de Haute-Alsace (68)**, en remplacement d'un matériel obsolète, au profit du monde académique, des industriels de la chimie et des étudiants de l'École nationale de chimie de Mulhouse et de la faculté des sciences et techniques (352 000 euros).

– **La redynamisation du centre-bourg de Mittelschaeffolsheim (67)**, avec la restructuration et l'extension de l'ancienne école élémentaire pour accueillir commerces, services et logement (410 000 euros).

– **La création d'une plateforme d'innovation de la viticulture du XXI^{ème} siècle (PIV21)** : ce projet de recherche implique l'Université de Haute-Alsace (68) et l'Université de Reims-Champagne-Ardenne (URCA) dans une approche multi-disciplinaire qui concerne un secteur économique essentiel au rayonnement du Grand Est et l'adaptation au réchauffement climatique (297 000 euros).

– **Des opérations d'aménagement (cheminement long des berges, Cœur de ville, pôle d'échange multimodal, marché couvert) de la Ville de Saint-Dizier (52)**, pour un montant total de 249 000 euros en 2018 et de 1 million d'euros en 2019.

III. UNE STRATÉGIE À REDÉFINIR ET UNE ÉVALUATION À RENFORCER

Au-delà des difficultés d'exécution, c'est le cadre même de conception, de pilotage et d'évaluation des CPER qui doit être revu.

A. DES DOUTES CONCERNANT LA PHILOSOPHIE MÊME DES CPER

1. L'hétérogénéité des CPER

Le contrat de plan État-région est pensé par la plupart des acteurs locaux comme un outil fondamental pour sécuriser le financement de projets de grande ampleur, en particulier en matière de transports. Pour la plupart des contrats, **l'enveloppe du volet mobilité multimodale représente la moitié de la contractualisation d'ensemble et constitue ainsi la raison d'être même des CPER**. Le fait d'exclure de la nouvelle génération des CPER le volet mobilité est une incongruité pour bien des acteurs régionaux.

Plus généralement, on observe une bipartition entre les **priorités fonctionnant très majoritairement sur la base d'opérations ciblées de grande ampleur** inscrites dans les CPER (l'immobilier universitaire, les projets routiers, ferroviaires, et portuaires, les projets patrimoniaux et culturels) nécessitant une programmation pluriannuelle, et les priorités fonctionnant sur la base **d'appels à projets ou de mesures de guichet**. **Les financements fonctionnant sur la base d'appels à projet ou de mesures de guichet sont orientés au fur et à mesure de la programmation vers des projets émergeant des territoires**, projets généralement plus nombreux et de bien moindre ampleur (en particulier pour le volet territorial).

Dans le **cas du volet territorial**, il serait sans doute restrictif de résumer l'aménagement des territoires à des projets d'investissement coûteux et de déterminer un seuil financier en-deçà duquel on ne pourrait inscrire les projets au sein des comités d'engagement. Toutefois, comme l'indiquait la Cour des comptes dans son rapport de 2014, **le risque est d'aboutir à une forme de saupoudrage des crédits**. En effet, les montants consacrés aux différents projets, qui ne nécessitent pas systématiquement de programmation pluriannuelle, semblent rarement dépasser le million d'euros. Si ce volet présente un intérêt certain par sa capacité à financer des actions au plus près des besoins des collectivités, la multiplication de projets disparates soutenus par l'un ou l'autre des acteurs rend incertaine la ligne stratégique poursuivie par le volet. Par ailleurs, **et bien que cela puisse être gage de simplicité pour les porteurs de projets, les projets font souvent l'objet d'un financement unique de la région ou de l'État, compte tenu des montants modestes en jeu**, ce qui réduit l'effet de levier du CPER et sa capacité à être décisif pour la mise en œuvre de projets structurants sur les territoires. Si le décroisement des financements peut être source d'efficacité, il ne doit pas cacher le caractère artificiel d'une contractualisation où cohabiteraient des dispositifs sans lien.

2. Un pilotage stratégique inégal

Cette hétérogénéité conduit les **élus régionaux comme le préfet à concentrer leur attention sur les projets les plus emblématiques**. En région PACA, si les comités de programmation sont co-présidés régulièrement par des élus et un représentant du préfet pour les volets mobilité multimodale et enseignement supérieur et recherche, les comités de programmation des volets territorial et transition écologique et énergétique sont devenus au fil du temps des comités techniques *bis*, ce qui n'est pas sans poser des difficultés d'ordre pratique en cas de modifications postérieures au comité de programmation.

Par ailleurs, **le pilotage stratégique de l'exécution des CPER peine à émerger dans la plupart des régions**. Si les contrats de plan État-région prévoient la création d'instances qui prennent régulièrement la forme d'un comité de pilotage, d'évaluation et de suivi co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, censés se réunir au moins une fois par an afin de réaliser un bilan de l'année écoulée sur la programmation **et l'évolution des opérations sur chacun des axes du CPER, force est de constater que ce comité ne se réunit pas partout**.

Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. L'absence de pilotage partagé entre l'État et la région peut être liée au manque de données sur l'exécution : en l'absence de bilan financier transmis par la région, il est parfois difficile d'organiser une réunion de haut niveau reposant sur des bases objectives. Les marges de manœuvre limitées du préfet de région constituent aussi un facteur d'explication : en l'absence de poids face aux ministères, le suivi se mène plus logiquement par des discussions techniques entre les directions de la région et les services techniques de chaque ministère. Enfin, le préfet de région est parfois amené à s'appuyer très fortement sur les préfets de département qui constituent les véritables pilotes des CPER pour les volets plus modestes.

3. Le CPER, un méta-contrat vraiment utile ?

Cette gestion en « silo » est très souvent critiquée par les acteurs régionaux dans la conception des contrats (chaque ministère ayant prédéfini les enveloppes accordées aux régions) ou dans leur exécution. La gestion en « tuyaux d'orgue » conduit nécessairement à une forme de rigidité préjudiciable aux acteurs régionaux. Pour des acteurs régionaux, les CPER ne renvoient plus à la démarche stratégique, transversale et pluriannuelle qu'ils devraient être pour devenir une consolidation des lignes thématiques verticales gérées essentiellement par les administrations centrales et dépendantes des budgets accordés annuellement.

La question se pose alors de savoir si le CPER est véritablement utile au-delà du capital symbolique fort dont il jouit auprès des autorités politiques : si le soutien à des projets structurants est nécessaire pour les collectivités, il n'est pas évident pour autant que le contrat de plan soit le cadre le plus adapté à cela. **L'un des DGS de région évoquait l'idée de remplacer les CPER par des contrats liant**

séparément la région à chaque ministère. Cette proposition illustre l'incertitude qui règne quant à la logique et l'utilité réelle du CPER en tant que cadre contractuel.

Le CPER peut avoir une utilité au-delà des volets structurants (mobilité multimodale, enseignement supérieur et recherche) dans sa capacité à assurer le dialogue et l'articulation fine entre les interventions et stratégies de financements des différents acteurs publics. Cette plus-value en matière d'articulation n'est pas intrinsèque au CPER en tant que tel mais constitue l'une de ses potentialités : celui-ci peut constituer le cadre privilégié pour un dialogue entre l'État et la région sur la répartition ou la combinaison des **financements à privilégier, par exemple en matière de développement territorial ou de transition écologique, en regroupant les divers contrats infra-régionaux** (conventions de revitalisation des centres-bourgs, contrats de redynamisation des sites de défense, contrats de ville, *etc.*) et **programmes nationaux** (Petites villes de demain, Action cœur de ville, Territoires d'industrie *etc.*). Si la multiplication des contrats infra-régionaux, des agences et des appels à projets nationaux justifie **l'existence du CPER comme méta-contrat**, elle constitue également un danger. Des phénomènes de concurrence peuvent exister.

À titre d'exemple, la faiblesse du taux d'exécution du volet territorial du CPER Corse serait causée pour une part par sa cohabitation avec le Plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse sur des thématiques proches, ce dernier bénéficiant d'une visibilité significativement plus forte auprès des collectivités territoriales. En Nouvelle-Aquitaine, un certain nombre de nouveaux dispositifs (Fabriques de territoire par exemple) ont conduit à réorienter les financements du CPER en cours d'exécution.

B. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES CPER NE PERMETTENT PAS UN RÉEL CONTRÔLE DE LEUR DÉPLOIEMENT

1. Une information du Parlement lacunaire

Il est nécessaire de renforcer l'information du Parlement et son pouvoir de contrôle sur l'exécution des CPER, au moyen d'indicateurs de performance (voir *supra*) ainsi que par l'amélioration de la lisibilité budgétaire, donc du suivi des contrats de plan. En l'état, le suivi de l'exécution des contrats de plan n'est pas satisfaisant. Les informations sur l'exécution des CPER qui sont disponibles dans le document de politique transversale *Aménagement du territoire* mériteraient d'être complétées. L'adéquation entre les volets et les programmes budgétaires n'y est pas évidente et, plus encore, l'état d'avancement des engagements de crédit n'est pas précisé CPER par CPER, ce qui ne permet pas d'identifier les régions où l'exécution est en souffrance.

Par ailleurs, les informations transmises aux parlementaires ne sont pas toujours parfaitement claires. La complexité est due en partie au périmètre changeant des crédits considérés, par exemple avec l'exclusion en cours de route

des CPER d’Outre-mer devenus contrat de convergence et de transformation qui permet d’afficher des niveaux d’exécution biaisés. La ventilation des crédits des CPER contribue également à cette complexité.

Recommandation n° 6 : compléter l’information transmise au Parlement sur l’avancement de l’exécution des CPER région par région.

2. Une évaluation absente

a. *Le rôle impossible du CESER*

Le code général des collectivités territoriales prévoit la consultation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) en amont de la validation du contrat de plan ⁽¹⁾. Le bilan annuel devant faire l’objet d’un avis du CESER, le conseil doit également être consulté régulièrement au cours du suivi du contrat. Les représentants de CESER avec lesquels le rapporteur a échangé ont tous partagé le même regret de ne pas être suffisamment associés dans la phase d’élaboration du CPER puis de manquer d’informations pour mener à bien leur mission de contrôle pendant son déploiement. Aucun bilan chiffré ni aucun document relatif à l’état de réalisation, politique par politique, des CPER n’a été transmis.

Alors que les CESER doivent être associés dans l’élaboration du contrat, *a minima* pour émettre un avis sur les orientations stratégiques, cela n’a pas toujours été le cas : le président du CESER de Nouvelle-Aquitaine n’a bénéficié que d’une présentation orale sans aucun support écrit lui permettant d’étayer ses appréciations tandis que d’autres n’ont tout simplement pas été consultés.

b. *Une évaluation souvent limitée au suivi financier*

Les contrats tels qu’ils ont été rédigés en 2015 prévoient pour la plupart la mise en place d’un programme d’évaluation permettant d’améliorer la pertinence, la cohérence et l’efficacité du CPER. **Certains contrats indiquent que des indicateurs de performance seront développés ultérieurement. Or, les bilans annuels ne montrent aucun signe qui montrerait la concrétisation d’un tel développement.** Si des objectifs sont souvent inscrits dans les CPER, il n’est pas possible d’évaluer si l’exécution a permis d’atteindre ces objectifs, sans indicateur prédéfini. Si la réalisation d’un projet bien défini peut constituer une cible, son impact socio-économique n’est quasiment jamais présenté de façon rigoureuse.

Il faut ainsi bien souvent se contenter des bilans financiers d’exécution alors même que le niveau d’engagement des crédits indiqué n’est pas toujours fiable. **Les bilans qualitatifs proposés, de nature inégale selon les régions, ne permettent pas systématiquement d’avoir une idée précise du niveau d’avancement physique des projets.** Compte tenu des montants qui sont engagés dans les CPER,

(1) Code général des collectivités territoriales – Article L4241-1.

il serait pertinent de développer les outils et critères permettant une évaluation conduite de manière à pouvoir, par exemple, évaluer l'efficacité socio-économique des projets menés ou apprécier l'articulation réelle entre le CPER et les fonds européens. **Si dans chaque région, des indicateurs propres doivent pouvoir être développés, un cadrage national ministériel serait également pertinent.**

Concernant l'évaluation du volet territorial, les travaux conduits par l'ex-CGET n'ont pas abouti, du fait de l'hétérogénéité des CPER ainsi que de la souplesse offerte par le programme 112, qui peut conduire à des natures de dépenses très variables d'une année sur l'autre et poser des difficultés quant à l'appréciation du rôle joué par le FNADT dans les projets soutenus. Le rapporteur spécial ne revient pas sur les indicateurs de performance envisagés pour le programme 112 (voir première partie) qui constituent une première avancée.

Par ailleurs, compte tenu du fait que l'élaboration des CPER a lieu avant les bilans définitifs de la génération précédente, il est difficile d'intégrer les préconisations issues de l'analyse des anciens CPER aux nouveaux contrats. **Il faut donc d'ores et déjà prévoir des critères pour permettre une évaluation à mi-parcours de la génération 2021-2027** afin d'éviter un enchaînement des générations sans prise en compte des limites observée durant l'exécution comme ce fut le cas entre la génération 2015-2020 et 2021-2027.

Recommandation n° 7 : améliorer le suivi quantitatif et qualitatif de l'exécution budgétaire des CPER.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mercredi 2 juin 2021, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Cohésion des territoires ; Politique des territoires.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement lisible en ligne.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA)

- M. Franck-Olivier Lachaud, directeur général des services (DGS)
- Mme Isabelle Pantèbre, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)
- M. Marc Pouzet, président du Conseil économique, social, environnemental et régional (CESER)

Région Nouvelle Aquitaine

- M. François Poupard, directeur général des services (DGS),
- M. Patrick Amoussou-Adeble, secrétaire général des affaires régionales (SGAR)

Région Bretagne

- M. François-Nicolas Sourdat, directeur général délégué à la stratégie et à la prospective
- M. Philippe Mazenc, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)

Cour des comptes – Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020

- Mme Clothilde Fretin-Brunet, rapporteure
- M. Matthieu Garrigue-Guyonnaud, rapporteur
- M. Vincent Launay, rapporteur
- M. Denis Berthomier, conseiller maître, contre-rapporteur

Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

- M. Stanislas Bourron, directeur général