

# Le Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020

## Avis



**Avis**

.....

**Le Contrat de Plan  
Etat-Région  
2015-2020**

**19 mars 2015**



Vu la Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu la lettre de saisine du Président du Conseil régional d'Alsace en date du 2 février 2015,

Vu le projet d'avis transmis par la commission « Territoires et coopérations » du CESER-Alsace en date du 17 mars 2015,

Vu la décision du bureau du CESER-Alsace en date du 19 mars 2015,

**Odile AGRAFEIL, rapporteure, entendue en séance plénière,**

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace  
a voté le présent avis par :

**72 pour**

**0 contre**

**0 abstention**



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	7
<b>1) Sur les objectifs et la cohérence d'ensemble du CPER</b> .....	8
<b>2) Sur le suivi, l'évaluation et la mise en perspective</b> .....	9
<b>3) Remarques sur les différents volets du CPER</b> .....	9
➔ Sur le volet « Mobilité multimodale » .....	9
➔ Sur le volet « Transition écologique et énergétique » .....	10
➔ Sur le volet « Enseignement supérieur, recherche et innovation » .....	11
➔ Sur le volet « Territoires » .....	11
➔ Sur le volet « Numérique » .....	11
➔ Sur le volet « Innovation, filières d'avenir et Usine du futur » .....	12
<b>Conclusion</b> .....	13



## Introduction

Conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales, le Président du Conseil Régional a saisi le CESER-Alsace, en date du 2 février 2015, sur le protocole d'accord relatif au CPER de la Région Alsace pour 2015-2020.

Les principes généraux définis par l'Etat pour cette nouvelle génération de contrats pluriannuels avec les Régions s'inscrivent dans la continuité des CPER 2007-2013. Ainsi, le projet de CPER 2015-2020 pour l'Alsace reprend les trois priorités affichées pour le contrat précédent :

- développer l'attractivité et la compétitivité de l'Alsace ;
- améliorer la cohésion sociale et l'équité territoriale ;
- promouvoir la dimension environnementale du développement durable.

Ces priorités se concrétisent à travers sept axes stratégiques, qui constituent autant de volets thématiques du projet de CPER.

Sur le plan financier, on note une baisse des crédits affectés au CPER : 835,7 M€ pour le contrat 2015-2020 contre 1 035,5 M€ sur la période précédente. La réapparition d'un sous-volet routier de 251,9 M€ ne compense pas une forte diminution de la quasi-totalité des autres volets, tout particulièrement l'enseignement supérieur et la recherche.

CPER 2007-2013		CPER 2015-2020	
<i>Volets</i>	<i>Montants</i>	<i>Montants</i>	<i>Volets</i>
Modes de transport alternatifs au mode routier	423,6	279,8	Mobilité multimodale (hors projets routiers)
	-	251,9	Projets routiers
Préservation de l'environnement	106,6	133,7	Transition écologique et énergétique
Enseignement supérieur, recherche et innovation	284,6	76,2	Enseignement supérieur, recherche et innovation
Equilibre territorial	115,1	42,4	Volet territorial
Rayonnement culturel de l'Alsace	47,1	22,3	Numérique
Filières agricoles et forestières	32,4	20	Innovation, filières d'avenir et Usine du futur
Emploi et formation professionnelle	26,1	9,4	Emploi
<b>TOTAL</b>	<b>1 035,5 M€</b>	<b>835,7 M€</b>	<b>TOTAL</b>

Dans le présent avis, le CESER-Alsace formule tout d'abord des observations sur les objectifs et la cohérence du projet de CPER (1), puis sur le suivi et l'évaluation du contrat (2). Enfin, il émet des remarques non exhaustives sur différents volets du projet de CPER (3).

### **1) Sur les objectifs et la cohérence d'ensemble du CPER**

En revenant, pour cette nouvelle génération, à l'appellation « contrat de plan », en dépit de l'absence de plan national, l'Etat recherche une cohérence nationale dans la définition des CPER. Toutefois, il n'a pas été défini de cadre stratégique de référence, intégrant à la fois les priorités de l'Europe et les grandes orientations nationales.

Outre qu'il permettrait d'apprécier le CPER alsacien dans un contexte national, ce cadrage stratégique a priori de l'action publique dans les territoires pourrait lever certaines ambiguïtés persistantes quant aux finalités poursuivies par les CPER : répondre à des priorités régionales pour améliorer la compétitivité économique ou poursuivre un objectif de péréquation au niveau du territoire national.

Cette question du cadre stratégique de référence se pose tout autant à l'échelle régionale. Ainsi, bien que l'apport de la démarche Alsace 2030 soit évoqué en introduction, le projet de CPER ne fait pas apparaître un projet global de développement pour l'Alsace, dont découleraient des axes prioritaires. Chaque volet thématique paraît avoir été défini individuellement, de sorte que le contrat semble se résumer à une juxtaposition d'opérations sans qu'apparaisse un fil conducteur commun. Les arguments avancés dans certains volets peuvent même paraître contradictoires avec les projets d'autres volets. Ainsi, par exemple, comment concilier le constat d'« une consommation foncière importante avec un taux d'artificialisation des sols en Alsace très élevé » et la programmation de plusieurs grandes infrastructures ?

Rompant avec la logique des silos qui a privilégié l'habillage de chaque volet, une approche plus transversale aurait garanti davantage de cohérence d'ensemble. Il sera opportun, dans le cadre de la nécessaire refonte du CPER entraînée par la fusion prochaine des Régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine de dégager une cohérence à l'échelle de la nouvelle Région.

Par ailleurs, le CESER-Alsace relève que la pratique consistant à engager en parallèle des CPER des programmes spécifiques sur des sujets recouvrant tout ou partie de leur contenu a été particulièrement forte au cours de la période 2007-2013 : programmes sectoriels, plan campus, programme d'investissements d'avenir (PIA). Ces outils parallèles rendent difficiles les comparaisons chiffrées entre les anciens contrats et les nouveaux. En outre, s'appuyant fréquemment sur la méthode de l'appel à projets, en vue de favoriser les initiatives les plus performantes, ils tendent à mettre les territoires en concurrence, ce qui va à l'encontre d'un objectif de rééquilibrage entre régions voulu par les contrats de plan.

Concernant le PIA, le CESER-Alsace sera particulièrement intéressé par son évaluation, prévue en 2016. Quant à sa pérennisation, elle pose la question de l'articulation entre les projets financés au titre du PIA et ceux qui sont inscrits au CPER. Cette question est valable aussi pour le contrat triennal « Strasbourg, capitale européenne », ainsi que pour les fonds européens, dont la mobilisation est annoncée comme cohérente avec les objectifs de la stratégie « Europe 2020 ».

Globalement, l'introduction du CPER devrait apporter des précisions quant aux articulations entre le CPER et l'ensemble des autres dispositifs contractuels et sources de financements mis en œuvre dans le cadre des diverses politiques publiques menées en Alsace.

## **2) Sur le suivi, l'évaluation et la mise en perspective**

Le CESER-Alsace relève avec satisfaction le taux de réalisation du contrat précédent, qui confirme la pertinence des projets qui y étaient inscrits. Cette bonne performance a probablement pesé dans la détermination de l'enveloppe totale du CPER 2015-2020. A défaut, la dotation de l'Etat (hors crédits annexes provenant notamment du PIA), qui représente environ 190 €/habitant, aurait pu être moindre.

Il est cependant regrettable que le contrat 2007-2013 n'ait pas fait l'objet d'une évaluation globale à son terme, au regard des trois priorités affichées. Une telle démarche aurait pu permettre un débat sur ces priorités, ainsi que sur l'opportunité de reconduire ou de modifier certains projets qui n'ont pas été réalisés. Quant aux procédures d'évaluation qui étaient prévues à l'origine et qui sont reprises pour le contrat 2015-2020, elles auraient mérité davantage de publicité. Le CESER-Alsace regrette notamment que des éléments d'évaluation n'aient pas été inclus dans la phase de consultation publique préalable à la signature du CPER. A propos de cette consultation, il la juge purement théorique. En effet, tant la structure du document soumis à l'appréciation du public que les moyens matériels déployés lui paraissent très insuffisants pour garantir une véritable association des citoyens à la construction d'un projet de CPER qui engage leur avenir.

Quant au suivi du nouveau CPER, il sera capital, compte tenu de la réforme territoriale. Ainsi, la fusion des Régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine et les éventuels transferts de compétences supplémentaires décidés par la loi NOTRe nécessiteront dès l'automne 2016 une révision des contrats signés en 2015 avec les Régions actuelles. En vue de cette révision, le CESER insiste sur l'importance d'inscrire au contrat des projets suffisamment mûrs pour que leur réalisation effective débute dès 2015.

## **3) Remarques sur les différents volets du CPER**

### **➔ Sur le volet « Mobilité multimodale »**

En dépit de son appellation, le CESER-Alsace doute que les projets retenus dans ce volet aient fait l'objet d'une approche réellement multimodale. En l'absence d'un Schéma Régional de l'Aménagement et du Développement Durable du Territoire (SRADDT) prévu par la loi « Voynet » du 25 juin 1999 et dans l'attente d'un schéma régional de l'intermodalité des

transports publics prévu par la loi MAPTAM de 2014, il s'agit, comme dans les contrats précédents, d'investissements sur les réseaux et infrastructures traditionnels pris séparément, sans que transparaisse une réflexion sur la combinaison des modes de transport.

Les projets routiers, absents de la dernière génération de contrats, réapparaissent dans les nouveaux contrats de plan. Pour l'Alsace, il s'agit en fait d'une reconduction des projets du Programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) dont l'exécution a été très faible sur la période précédente. Cette réintégration du PDMI au sein du CPER donne aux projets routiers la plus grande part des crédits du volet « Mobilité multimodale ». Même si ces projets paraissent indispensables pour le développement régional, le CPER n'est pas en cohérence avec le précédent contrat et ne reflète pas la volonté de favoriser les modes de transports alternatifs au mode routier, dans une optique de développement durable.

Elaborés dans le cadre d'une étroite collaboration entre la SNCF et les collectivités alsaciennes, les projets ferroviaires inscrits au contrat paraissent techniquement pertinents. Relevant que la direction régionale de SNCF Réseau couvre le même périmètre que la future grande Région, le CESER-Alsace escompte que ce mode de travail se poursuivra après le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

En particulier, le CESER-Alsace se félicite de l'inscription effective au CPER de la réouverture de la ligne Bollwiller-Guebwiller, conformément au souhait qu'il avait émis dans sa note d'observations de décembre 2014.

Il regrette néanmoins que l'amélioration de l'accessibilité de l'Euroairport ne soit pas affichée comme un projet à part entière et que la seule étude inscrite au CPER ne porte que sur le raccordement ferroviaire, alors que des solutions alternatives sont envisageables.

De même, il aurait souhaité que la 2<sup>e</sup> phase de la branche Est du TGV Rhin-Rhône soit évoquée dans le contrat.

Le CESER relève la prise en compte insuffisante du besoin d'aménagement des gares (capacité d'exploitation et accessibilité).

Enfin, insistant sur l'importance du fret, il déplore qu'aucun projet de transport combiné ne soit prévu.

### ➔ **Sur le volet « Transition écologique et énergétique »**

Le CESER-Alsace remarque que l'Alsace et l'ADEME ont mis en place des dispositifs pionniers ayant valeur d'exemple pour d'autres régions. Ce partenariat de qualité a fait l'objet d'une évaluation par un organisme indépendant, dont le principe aurait dû être repris pour les autres volets du contrat.

Il relève que, si le projet de CPER contribue à accélérer la mise en œuvre de la rénovation thermique des bâtiments, des sommes considérables, hors CPER, restent à trouver pour respecter les objectifs du Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE).

Par ailleurs, il s'étonne que le jardin des énergies et du développement durable du musée Electropolis soit le seul projet financé au titre des paysages et patrimoines culturels et naturels, particulièrement riches en Alsace.

### → Sur le volet « Enseignement supérieur, recherche et innovation »

Le CESER-Alsace condamne l'effondrement (76,2 M€ contre 284,5 M€) des financements sur ce volet, par rapport au CPER 2007-2013. Touchant particulièrement le domaine de la recherche, une telle réduction constitue un signal préoccupant pour la compétitivité future de l'Alsace, qui dépend largement des efforts d'innovation entrepris aujourd'hui. Une baisse aussi drastique ne peut être justifiée par l'apport d'autres outils financiers tels le PIA, le Plan Campus et le contrat triennal « Strasbourg, ville européenne », car les lignes budgétaires de ces derniers sont affectées à des objets bien définis, sans possibilité de fongibilité.

Par ailleurs et à l'instar d'autres volets du CPER, l'existence de ces plans parallèles complique la lisibilité d'ensemble des budgets et moyens de l'enseignement supérieur à l'échelle de l'Alsace. L'addition d'investissements sur le patrimoine immobilier à Strasbourg, Colmar et Mulhouse ne traduit pas une politique stratégique issue d'une réflexion sur l'avenir et le positionnement de l'Alsace dans ce domaine.

### → Sur le volet « Territoires »

Le CESER-Alsace est sensible à la volonté de renforcer les fonctions de centralité des bourgs-centres et villes moyennes, en cohérence avec les orientations issues de la démarche Alsace 2030 et sera attentif à la répartition équilibrée des crédits sur l'ensemble des territoires.

Il approuve par ailleurs l'inscription dans ce volet d'opérations transfrontalières.

En revanche, compte tenu des enjeux majeurs (environnementaux, agricoles, économiques, ...) que recouvre la requalification des friches industrielles orphelines, le CESER-Alsace considère que le montant qui leur est consacré est notoirement insuffisant.

### → Sur le volet « Numérique »

Le CESER-Alsace s'interroge sur la dénomination, voire sur l'opportunité de ce volet, où n'apparaissent pour le « numérique » stricto sensu que des crédits complémentaires au projet de réseau à très haut débit financé dans le cadre du PIA.

La majeure partie des crédits affectés à ce volet portent en fait sur les investissements dans la bibliothèque humaniste de Sélestat et la bibliothèque des Dominicains à Colmar. Bien qu'ils aient une incontestable dimension numérique, ces deux projets majeurs auraient justifié un volet culturel, qui aurait permis un affichage fort mettant l'accent sur l'aspect patrimonial des collections que ces équipements abritent. Un tel volet culturel aurait pu être complété par la restauration du site Vauban de Neuf-Brisach, inscrit au volet territorial du CPER.

**→ Sur le volet « Innovation, filières d'avenir et Usine du futur »**

Le CESER-Alsace s'interroge sur le montant réservé à l'appel à projets prévu dans ce cadre : à l'échelle de la grande Région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, les 20 M€ réservés à ce titre risquent de se traduire par un saupoudrage de crédits n'ayant qu'une efficacité limitée.

Pour donner la priorité à l'emploi, le CESER-Alsace recommande d'orienter les moyens vers les entreprises qui s'engagent dans la démarche « Usine du futur » en respectant les quatre volets qui la définissent : connexion avec les clients et fournisseurs, produits personnalisés (impression 3D par exemple), économie d'énergie et respect de l'environnement, coopération « homme-robot ».

## Conclusion

Avec la multiplication des programmes spécifiques mis en œuvre ces dernières années, il est difficile d'appréhender leur articulation avec le CPER, qui perd de ce fait en lisibilité. Pour les socioprofessionnels, le Contrat de Plan devrait comporter un préambule de « cadrage » précisant son interaction avec ces programmes.

Le CESER-Alsace note que l'introduction du document évoque une clause générale d'insertion sociale incluse dans les marchés publics relatifs aux projets du CPER et que le principe de l'égalité homme-femme est rappelé dans ce cadre. De même, les exigences relatives au développement durable sont prises en compte au travers des critères d'éco-conditionnalité et des clauses conditionnelles sur l'énergie, la consommation d'espace et le respect des zones d'intérêt patrimonial. Mais comment le respect de ces clauses sera-t-il garanti concrètement dans chacun des projets inscrits au contrat, afin qu'elles ne se limitent à des déclarations d'intentions ?

A contrario, le CESER-Alsace s'étonne de l'absence de clause relative à l'accessibilité et aux besoins spécifiques des personnes en situation de handicap, notamment en termes d'accès à l'emploi. Il rappelle qu'il s'agit là d'une préoccupation constante de sa part et demande que cette exigence soit explicitement affichée dans le contrat définitif.

Enfin, il rappelle que l'emploi constitue une priorité absolue qui devra se traduire concrètement au niveau des actions prévues. Il souhaite que la mention « l'emploi, au cœur du contrat de plan » figurant dans l'introduction, soit un réel fil conducteur pour l'exécution de ce CPER.

## Remerciements

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace tient à remercier pour leur disponibilité, leur contribution et leur partage d'expériences l'ensemble des personnes qui ont participé à ses travaux.

### Par ordre alphabétique :

M. Thomas ALLARY	Directeur Régional de SNCF Réseau
M. Patrick ALLIOT	Vice-président Patrimoine et développement durable de l'Université de Haute-Alsace
M. Bruno FLOCHON	Chef du service Energie-bâtiment durable à la Région Alsace
M. Yves LARMET	Vice-président Patrimoine de l'Université de Strasbourg
Mme Anne MANGANO	Directrice du patrimoine de l'Université de Haute Alsace
M. François MENGIN-LECREULX	Adjoint au DGS de la Région Alsace
Mme Carmen MULLER	Chargée de la stratégie régionale de l'innovation, Direction de la Compétitivité et de la Connaissance de la Région Alsace
M. Laurent PLANCHET	Chargé de mission Villes et territoires durables à l'ADEME

## **Contacts**

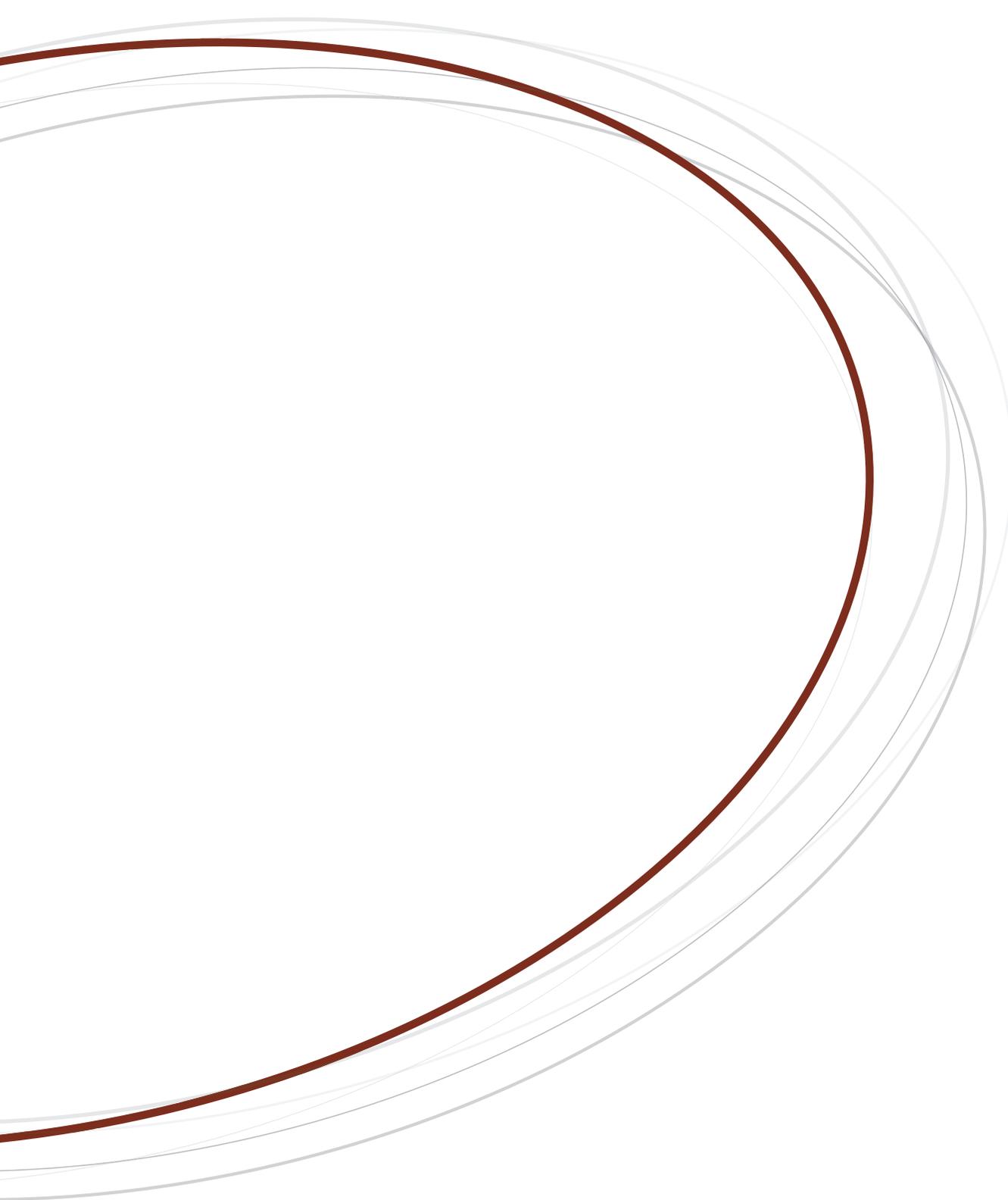
Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace

Tél. : 03 88 15 68 00

Mail : [ceser@region-alsace.eu](mailto:ceser@region-alsace.eu)

Téléchargez toutes nos productions sur notre site internet : <http://www.ceser-alsace.eu>





**CÉSER**  **Alsace**  
Conseil Économique, Social et Environnemental Régional

Maison de la Région, 1 place Adrien Zeller  
BP 91 006 - 67000 Strasbourg  
Tél. 03 88 15 68 00 - Fax : 03 88 15 68 09  
Mail : [ceser@region-alsace.eu](mailto:ceser@region-alsace.eu)

[www.ceser-alsace.eu](http://www.ceser-alsace.eu)