



Conseil économique, social
et environnemental régional

Rapport préparé par M. Jean-Michel PAUMIER

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU PLAN

17 septembre 2013

**« Quelles perspectives pour les politiques contractuelles
de la Région Ile-de-France ? »**

Jean-Michel PAUMIER

SOMMAIRE

1 Préambule	5
2. La contractualisation : une pratique dont l'évolution s'inscrit dans l'espace et dans le temps	9
2.1 Une démarche innovante introduite dans les relations entre acteurs publics	9
2.2 Un dispositif central de contractualisation qui a évolué dans le temps : le CPER	9
2.2.1 <i>Une modification des thèmes, des priorités affichées et des durées d'exécution</i>	10
2.2.2 <i>Une nouvelle génération de contrats organisés par grandes politiques</i>	11
3. Les domaines couverts en Ile-de-France par le CPER 2007-2013 et sa déclinaison selon huit "Grands Projets"	13
4. Le suivi de l'exécution des CPER d'Ile-de-France	15
4.1 Le Contrat de plan Etat - Région 2000 – 2006	15
4.2 Le contrat de projet 2007-2013	17
4.2.1 <i>Le GP4 - Conforter le rayonnement international de la Région capitale</i>	17
4.2.2 <i>Le GP3 – Renforcer l'attractivité de l'Ile-de-France</i>	18
4.2.3 <i>Le GP5 – Contribuer à l'accessibilité</i>	18
5. Les contrats particuliers Région-Département	21
5.1 Des contrats adaptés aux spécificités des Départements	21
5.2...couvrant une large gamme d'enjeux territoriaux... ..	21
5.3 ...au même titre que les autres contrats signés avec les communes et les intercommunalités	21
5.4 Le processus de suivi et de révision	22
5.5 Point sur l'exécution des contrats particuliers Région-Département	23
6. Les autres démarches en matière de politique contractuelle de la Région avec les collectivités locales	25
6.1 Une politique qui a évolué dans le temps	25
6.2 Un nouveau dispositif adopté par la Région : le contrat régional territorial	25
6.3 L'élargissement des domaines de contractualisation de la Région	26
7. Politique contractuelle et décentralisation	27
7.1 Un cadre institutionnel en mouvement	27
7.2 La perspective de nouvelles compétences pour la Région	27
7.2.1 <i>Des dispositions spécifiques à l'Ile-de-France</i>	28
7.2.2 <i>Une opportunité pour reconsidérer la politique de contractualisation</i>	29
7.2.3 <i>...et la conjuguer avec l'émergence du concept de métropolisation</i>	29
7.2.4 <i>...sans pour autant perdre de vue le rôle de l'Etat</i>	30
7.3 La nécessité de recoudre les éléments constitutifs de l'action publique	30
7.4 Régionalisation et contractualisation	31
8. Une contractualisation spécifique attachée au projet du réseau "Grand Paris Express" : les contrats de développement territorial	33
8.1 Un nouvel outil de développement des territoires... ..	33
8.2 ...qui gagnera à être mis en conformité et en synergie avec les éléments de la politique régionale en matière d'aménagement et de développement des territoires	34

9. Une contractualisation indirecte de la Région : les contrats entre le STIF et les entreprises de transports	37
9.1 Un nouveau mécanisme de rémunération des entreprises de transport	37
9.2 La nouvelle génération de contrats RATP et SNCF couvrant la période 2012–2015	37
9.3 Les contrats entre le STIF et les opérateurs affiliés à OPTILE.....	38
9.4 Le budget du STIF en 2012	39
9.4.1 <i>Les principaux flux financiers</i>	39
9.4.2 <i>Les dépenses de fonctionnement des transports franciliens en 2012 se sont élevées à plus de 8 Mds€ et le budget d'investissement à 477 M€</i>	39
9.4.3 <i>Les principaux postes d'investissements (en crédits de paiement)</i>	40
9.4.4 <i>Les autres dépenses</i>	40
9.4.5 <i>Les contributions publiques</i>	41
9.4.6 <i>Le financement des investissements transport</i>	41
9.5 Le STIF, un exemple de contractualisation institutionnelle qui structure les relations entre les acteurs publics, les opérateurs et la population.....	41
10. Constat et perspectives d'évolution	43
10.1 La contractualisation, une démarche qui participe de la mise en œuvre de la décision publique	43
10.2 Une démarche qui s'inscrit dans le cadre d'une territorialisation de l'action publique... ..	43
10.3 ...qui va de pair avec la décentralisation et le mouvement de métropolisation... ..	44
10.4...et qui requiert la mise en œuvre de processus d'évaluation	45
10.5 La contractualisation : quels enjeux, quels défis ?	45
11. Les voies de progrès	47
Personnes auditionnées et rencontrées	49
Glossaire	51
Éléments de bibliographie	53
Annexes	55

1 Préambule

Un mode de gestion et de programmation qui s'est développé et élargi...

La contractualisation recouvre toutes sortes d'actes et de pratiques, les uns apparaissant comme très proches d'un véritable acte plurilatéral, voire étant d'authentiques contrats au sens juridique du terme, d'autres étant très éloignés de ce que l'on entend habituellement par contrat.

L'ambiguïté est d'autant mieux entretenue que les textes ne sont pas toujours précis, alors que les autorités publiques multiplient les expressions de cette contractualisation comme s'il s'agissait d'une "solution miracle".

L'exposé des motifs de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires¹ est parfaitement clair sur les bénéfices attendus de la démarche contractuelle en direction des collectivités : « *La loi vise à favoriser la coopération entre les différents acteurs du développement, dans un contexte de décentralisation, et privilégie l'organisation en réseaux qui, par leur souplesse et leur interactivité, encouragent l'autonomie des personnes et des petites unités. L'aménagement et le développement durable du territoire doivent résulter de ce partenariat rénové entre l'Etat et les acteurs locaux, porteurs de projets* ».

Toute la problématique attachée au processus de contractualisation est ici condensée : coopération, décentralisation, souplesse, interactivité, développement, projet...

Cela étant, la contractualisation n'est pas une démarche nouvelle. Dès le XIX^{ème} siècle, les concessions de service public ou de travaux publics (voirie, chemins de fer, assainissement...) pouvaient être considérées comme des formes de gestion par contrat des initiatives publiques, mais limitées à des "objets techniques" et conclues généralement avec des entités privées.

...qui connaît un regain d'intérêt dans de nombreux Etats...

Depuis maintenant plusieurs décennies, la négociation contractualisée de l'action publique connaît un regain d'intérêt en France et dans de nombreux Etats. Cette pratique s'exerce à différents niveaux associant l'Etat, les collectivités, les entités et établissements publics, dans un cadre adapté à chaque situation et territoire : contrat de projets, contrats d'agglomération, contrats de progrès... et, récemment, contrat de développement territorial.

Partout en Europe, le recours au contrat s'est considérablement développé au cours des dernières décennies, notamment dans la mise en œuvre des politiques territoriales ou pour "territorialiser" des politiques publiques. A cet égard, on peut citer notamment les Pays-Bas, l'Italie, l'Espagne... où le système juridique favorise le recours par l'administration à ce type de démarche.

...et qui va de pair avec la montée en puissance du "local" dans le cadre de la décentralisation

La décentralisation constitue un cadre qui favorise le développement de la contractualisation.

¹ Loi d'orientation du 25 juin 1999, pour l'aménagement et le développement durable du territoire ou LOADDT, dite loi Voynet

Au plan sociologique, il est incontestable que le phénomène de mondialisation renforce le besoin de sécurité, de solidarité et de proximité, associé à une demande de plus en plus forte de prise en compte des besoins locaux et attentes des populations.

Dans ce contexte, l'Etat peut être jugé "trop lointain" et doit trouver d'autres modes de fonctionnement pour faire appliquer ses orientations au niveau des territoires. D'où la nécessité de recourir à de nouvelles pratiques de gestion des politiques publiques, par la multiplication des différentes formes de contractualisation.

Il s'agit de "**croiser**" les objectifs de l'Etat, exprimés dans les divers domaines de l'action publique, avec la nécessaire prise en compte de **la réalité des territoires** et de leur expression afin de mieux appréhender, dans leur complexité, les enjeux et interactions.

Ainsi, la mise en œuvre d'outils de contractualisation (comme les CPER), prenant appui sur la mise en commun de financements croisés, traduit-elle l'articulation du plan national et du plan régional comme moyen de **concilier problématique des libertés locales et autorité de l'Etat, au bénéfice de la cohérence nationale**.

Une démarche qui se démultiplie et qui fixe aux parties des obligations dans une logique d'engagements réciproques pour une durée déterminée

La contractualisation avec l'échelon régional, déclinable en fonction des objets (les transports, le logement, la formation professionnelle, l'emploi...) et des territoires, assortie de mécanismes de "critérisation" et de modulation est en passe de devenir, à l'heure actuelle, le mode normal de fonctionnement de la Région Ile-de-France, devant permettre de passer d'une « **pratique de guichet à une politique de projets** ».

Sur un plan général, cette pratique de la Région en la matière n'est pas nouvelle. Elle s'applique à différents niveaux et touche à différents domaines de l'action publique :

- au niveau départemental, elle se traduit par les contrats particuliers Région-Département (CPRD) venant "s'emboîter" avec les CPER ;
- au niveau local, elle concerne notamment les "contrats ruraux" (communes rurales de moins de 2000 habitants), les "contrats régionaux" (communes de plus de 2000 habitants), les "contrats de territoire, d'aménagement et de développement rural";
- elle concerne également l'accompagnement des projets d'aménagement entrant dans le cadre du GP3, « *renforcer l'attractivité des territoires* », selon trois volets d'intervention :
 - l'aide aux projets de territoire, au premier rang desquels s'inscrit la résorption de la crise du logement,
 - l'appel à projets de « *nouveaux quartiers urbains* » (démarche qui n'est pas sans rapport avec les Programmes Urbains Intégrés financés par le FEDER),
 - l'aide à l'ingénierie des territoires d'intérêt régional et national (les OIN).

On le voit, le cadre de l'intervention régionale contractualisée évolue et doit intégrer de nouveaux paramètres liés au contexte financier des collectivités locales et tenant compte notamment des besoins de plus en plus importants auxquelles elles doivent faire face, dans un contexte d'évolution des attentes des populations dans tous les domaines de l'action publique.

Comment et selon quelles perspectives le dispositif actuel peut-il évoluer ...

Sur la base d'un diagnostic complet, le rapport se propose de répondre aux quatre principales questions suivantes :

- faut-il faire évoluer le système actuel et comment le faire, afin de répondre aux défis auxquels Etat, Régions et collectivités locales se trouvent confrontés, dans un contexte marqué par un cadre institutionnel non stabilisé ?
- comment notamment appréhender l'orientation actuelle de la Région visant à élargir le champ de la contractualisation assortie de mécanismes obligatoires de "modulation" via la "critérisation" ?
- comment intégrer, dans le processus actuel de contractualisation, la traduction des préoccupations sectorielles se rapportant à de grands domaines de l'économie régionale ?
- comment inscrire ces démarches dans le cadre de ressources publiques contraintes et de marge d'autonomie financière réduite pour la Région ?

Le rapport s'attache à prendre en compte, en particulier :

- la contrainte budgétaire, en tout premier lieu ;
- la cohérence à rechercher entre certaines réformes (la TP par exemple) et la nécessité d'autonomiser financièrement les collectivités territoriales ;
- la décentralisation, qui doit conduire à approfondir le dialogue entre l'État et les collectivités régionales et les autres collectivités infrarégionales ;
- la place des citoyens et de la société civile dans le processus de décision ;
- la réforme des fonds structurels européens, qui devrait conduire à une utilisation plus "ciblée" des crédits communautaires ;
- la réforme de l'organisation territoriale en ce que, notamment, celle-ci incite Régions et Départements à élaborer des schémas contractualisés d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

...dans l'objectif d'apporter une contribution aux pratiques contractuelles de la Région ?

Le rapport se propose d'apporter une contribution à cette question qui touche à l'ensemble des politiques contractuelles de la Région, complétant ainsi les travaux du CESER sur la décentralisation, le SDRIF, les contrats de plan et de projets et le financement des investissements.

Sans remettre en cause le principe même de la contractualisation, le rapport a pour objet d'ouvrir et d'expertiser l'éventail des **pistes d'évolution envisageables et d'établir des recommandations** en agissant, à titre d'exemple, sur :

- une sélectivité accrue et une hiérarchisation des projets ;
- la limitation du saupoudrage ;
- le respect des engagements : durée, financement, suivi... ;
- la durée des contrats et les procédures d'évaluation et d'actualisation ;
- la gestion des contrats dans le temps...

Le rapport se fonde naturellement sur une analyse des **enjeux et besoins de toute nature** auxquels la Région va se trouver confrontée dans les années à venir, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

Après avoir rappelé les compétences de chacun des acteurs, intervenant à divers titres dans les politiques contractuelles, le rapport (cf. note de cadrage **annexe 5**) comporte trois grandes parties :

- **l'état actuel d'exécution** des contrats, en particulier des contrats de plan et de projets, et l'impact du protocole d'accord intervenu le 26 janvier 2011 entre l'Etat et la Région sur la mise en œuvre du projet "Grand Paris". Le point sera également fait sur la mise en œuvre des autres politiques contractuelles et en particulier sur la réalisation des contrats particuliers Région-Département ;
- **les prévisions, à horizon du prochain CPER**, prenant en compte les dépenses et les ressources mobilisables par la Région et sa contrainte d'endettement ;
- **les pistes d'évolutions possibles** des politiques contractuelles, avec l'objectif d'en faire de véritables **outils de démocratisation des politiques publiques**, au bénéfice d'une forme de gouvernance en capacité de fédérer politiques territoriales et objectifs de l'Etat.

LE GROUPE DE SUIVI

La commission des Finances et du Plan du CESER a confié la mission d'assister le rapporteur à un groupe de suivi, afin de contribuer efficacement à la préparation de ce dossier. Ce groupe réunissait, sous l'autorité de Jean-François LEJEUNE, président de cette commission :

Colette AUBRY, Vice-présidente de la commission ;

Paul DUBOST, Vice-président de la commission ;

Alain LANDRE, Vice-président du CESER ;

Danièle LUCCIONI, Vice-présidente du CESER ;

Jacques MONIER, Rapporteur permanent "budget" du CESER ;

Daniel RABARDEL, Rapporteur permanent "plan" du CESER ;

Philippe TROLLIET, Chargé de mission et conseiller du Président du CESER pour les affaires européennes.

Le rapporteur tient à exprimer toute sa gratitude aux membres de ce groupe de suivi pour leurs conseils éclairés et la pertinence de leurs réflexions dont il a pu ainsi bénéficier.

2. La contractualisation : une pratique dont l'évolution s'inscrit dans l'espace et dans le temps

2.1 Une démarche innovante introduite dans les relations entre acteurs publics

A l'exemple de ceux conclus en matière commerciale dans le domaine privé, les contrats entre acteurs publics apparaissent au cours des années 1960 et 1970. Ils touchent alors principalement à des questions d'efficacité économique et/ou de stabilité financière.

En France, les impératifs d'équipement et de modernisation et la grande diversité des situations ont conduit l'Etat, dès les années soixante-dix, à associer progressivement les échelons locaux et régionaux à son action, dans un cadre de "subsidiarité". La recherche d'un développement équilibré du territoire et d'une amélioration des équipements publics introduit en effet l'idée d'une contractualisation territoriale infrarégionale, entre l'Etat et les collectivités locales. Apparaissent alors les premiers projets d'application régionale du Plan national, sous différentes formes de contractualisation, notamment en milieu rural ou en matière de politique de la ville. Auparavant, l'Etat avait déjà fait participer le niveau régional à l'élaboration des politiques de planification : programmes d'action régionale en 1955, plans régionaux en 1958, tranches régionales du plan en 1966, plans d'aménagement rural en 1967, plans régionaux de développement économique en 1971...

Les premiers véritables "contrats" entre acteurs publics apparaissent au cours des années soixante-dix, à l'initiative du niveau central. Ils sont proposés aux communes et regroupements intercommunaux (conventions de zones d'aménagement concerté (ZAC) en 1970, (contrats-plans entre l'Etat et les communautés urbaines en 1970, contrats de villes moyennes en 1973, contrats de pays en 1975, contrats habitat et vie sociale en 1977).

*Ainsi, l'association progressive des autorités régionales à la conception des politiques de planification et à leur programmation, initie un processus de négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour aboutir à la **co-conception et la co-élaboration de projets, pouvant aller jusqu'à leur mise en œuvre**. Avec la reconnaissance de leur autonomie, les collectivités réunissent les conditions d'une véritable contractualisation avec l'Etat et d'un passage de la situation d'exécutant de ses orientations à celle de partenaire.*

Dans ce processus de "montée en régime" des lois de décentralisation (lois "Defferre" et "Chevènement"), les conseils régionaux, confortés par l'élection au suffrage universel, s'imposent comme acteurs locaux majeurs. Leur compétence reconnue en matière de planification et d'aménagement du territoire fait même de **la Région un pivot de la négociation avec l'Etat d'une part, avec les autres collectivités d'autre part**.

Avec des nuances liées au contexte national, **l'intégration européenne** a favorisé cette pratique de coopération entre acteurs, notamment par l'introduction de la démarche de **gestion par grands programmes** qui constitue le mode majeur de gestion des crédits européens.

2.2 Un dispositif central de contractualisation qui a évolué dans le temps : le CPER

Au nombre des dispositifs mis en place en matière de contractualisation avec l'Etat, les contrats de plan Etat-Région (CPER), devenus en 2007 "contrats de projets", constituent encore aujourd'hui la pierre angulaire en matière de politique contractuelle de l'Etat en partenariat avec les Régions.

Adaptés à la fois au contexte de la décentralisation et à de nouvelles pratiques de gestion des politiques publiques « *au plus près du terrain* », ces contrats ont évolué dans le temps, passant de logiques sectorielles à une approche par grands projets territorialisés, favorisant ainsi le mouvement de déconcentration des politiques de l'Etat et amorçant une forme de "péréquation territoriale" contribuant à réduire certains déséquilibres territoriaux.

Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, les contrats de plan, devenus en 2007 contrat de projets Etat-Région, sont un mode de gestion publique par lequel l'Etat et une Région s'engagent sur une programmation et un financement pluriannuel autour d'objectifs communs d'aménagement visant au développement économique, social et environnemental des territoires.

D'une durée de cinq à sept ans, ces contrats ont connu depuis leur instauration certaines évolutions dans leur durée et leur contenu. On dénombre à ce jour cinq générations successives de contrats de plan Etat-Région :

- le premier CPER : 1984-1988 ;
- le deuxième CPER : 1989-1993 ;
- le troisième CPER : 1994-1999 ;
- le quatrième CPER : 2000-2006 ;
- le CPER "nouvelle génération" actuellement en vigueur pour 2007–2013.

2.2.1 Une modification des thèmes, des priorités affichées et des durées d'exécution

Très liés au Plan national, les premiers contrats de plan (1984-1988) comportaient une **forte dimension "équipementière"** dont témoigne l'importance des crédits consacrés aux programmes routiers et autoroutiers. Ils avaient également pour ambition de contribuer à la modernisation de l'économie française, en **accompagnant les restructurations industrielles** en cours dans certains secteurs (charbon, sidérurgie, textile). La formation professionnelle et l'enseignement supérieur entraient également dans le champ de la contractualisation.

Les contrats de plan suivants (1989-1993 ; 1994-1999 ; 2000-2006) ont été marqués par une **diversification des thèmes contractualisés**, intégrant par exemple la politique de la ville, la culture, le développement rural, la justice, l'enseignement supérieur et la recherche. Dans le même temps, s'agissant des transports, les crédits affectés aux projets ont été progressivement rééquilibrés au bénéfice des transports collectifs, l'objectif affiché par l'exécutif régional étant de leur consacrer les deux tiers des dotations prévues dans ce secteur des transports.

Ainsi, les CPER **s'éloignèrent-ils de leur origine planificatrice** en s'articulant davantage à la politique d'aménagement du territoire, dans la définition de leurs objectifs.

La durée initiale de cinq ans des CPER, qui était calée sur celle du plan quinquennal national, n'a été observée que pour les deux premières générations de contrats (1984-1988 et 1989-1993)². Le contrat de plan suivant, initialement conclu pour la période 1994-1998, a été prolongé d'un an, en raison de retards importants dans l'engagement des crédits.

La durée de sept ans, adoptée à partir de la quatrième génération (2000-2006), a été présentée comme moyen de dégager des synergies avec les "*Documents Uniques de Programmation*" (DOCUP), instruments de mise en œuvre de la politique régionale européenne couvrant la même période de temps.

² Le plan national a été abandonné en 1992

2.2.2 Une nouvelle génération de contrats organisés par grandes politiques

Profondément remanié par rapport au **contrat de plan précédent** (dont les engagements continuent de peser sur les budgets régionaux actuels et ceux à venir), le **contrat de projets** 2007 - 2013 de "nouvelle génération" se caractérise par un resserrement sur un nombre limité de thématiques prioritaires et de projets structurants de grande envergure. Il s'articule autour de trois thèmes fédérateurs, la priorité étant donnée aux investissements structurants pour le territoire régional :

- la compétitivité et l'attractivité ;
- la cohésion sociale et territoriale ;
- la dimension environnementale du développement durable.

*Pour conclure sur ce type de contractualisation et son évolution dans le temps, la longévité de ce dispositif, dont l'origine remonte à près de trente ans, peut, dans une certaine mesure, être considérée comme un **gage de sa pertinence**.*

3. Les domaines couverts en Ile-de-France par le CPER 2007-2013 et sa déclinaison selon huit "Grands Projets"

Ce contrat de "nouvelle génération", établi conformément aux conclusions du Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires (CIACT) du 6 mars 2006, se décline par grandes politiques selon huit "Grands Projets" d'investissements, regroupant chacun des opérations d'investissement concourant au développement économique, social et environnemental de la région.

Les "Grands Projets" constitutifs du CPER actuel sont les suivants :

- GP1 : agir sur le chômage ;
- GP2 : favoriser une plus grande cohésion sociale ;
- GP3 : renforcer l'attractivité de l'Ile-de-France ;
- GP4 : conforter le rayonnement international de la région capitale (Enseignement supérieur, recherche, pôle de compétitivité, culture, sport) ;
- GP5 : contribuer à l'accessibilité (les transports) ;
- GP6 : valoriser l'agriculture et la forêt ;
- GP7 : lutter contre le changement climatique ;
- GP8 : prendre en compte les enjeux environnementaux.

Cosigné par le Préfet de région et le président du Conseil régional le 23 mars 2007³, le contrat prévoyait au moment de sa signature les engagements financiers suivants, entre l'Etat et la Région, pour un montant total d'un peu plus de 5,466 Mds€, répartis globalement à hauteur de 3,425 Mds€ (3/5) pour la Région et 2,04 Mds€ (2/5) pour l'Etat.

Suite à différents ajustements intervenus entre les parties contractantes, certaines dotations initiales ont été modifiées à la marge⁴, sans remettre en cause l'économie générale du contrat.

Le montant total des crédits alloués en définitive est de **5 519, 062 M€ + 85,418 M€** au titre du contrat interrégional "Plan Seine", soit un total de **5 604,80 M€** ainsi répartis :

- **part Etat : 2 067,324 M€** montant auquel vient s'ajouter **51,108 M€** au titre du contrat interrégional "Plan Seine", soit un total de **2 118,432 M€** ;
- **part Région : 3 451,738 M€** montant auquel vient s'ajouter **34,310 M€** au titre du contrat interrégional "Plan Seine" soit un total de **3 486,048 M€**.

³ Après délibération du Conseil Régional CR 31-07 du 16 février 2007

⁴ Il s'agit des grands projets suivants : GP1, GP4 et GP7

« Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ? »

DOTATIONS FINANCIERES ALLOUEES A CHAQUE GRAND PROJET (en M€)⁵

GRANDS PROJETS	Engagement total Etat/Région	Engagement financier de l'Etat	Engagement financier de la Région
GP 1 : Agir sur le chômage	130,792	52,292	78,500
GP 2 : Favoriser une plus grande cohésion sociale	56,656	28,328	28,328
GP 3 : Renforcer l'attractivité	519,210	206,430	312,780
GP 4 : Conforter le rayonnement international de la région capitale (Enseignement supérieur, recherche, pôle de compétitivité, culture, sport)	1 588,460	802,505	785,955
GP 5 : Contribuer à l'accessibilité (Transports)	2 937,000	874,000	2 063,000
GP 6 : Valoriser l'agriculture et la forêt	44,084	17,229	26,855
GP 7 : Lutte contre le changement climatique	134,200	43,600	90,600
GP8 : Prendre en compte les enjeux environnementaux	108,660	42,940	65,720
TOTAUX CONTRAT DE PROJETS 2007-2013	5 519,062	2 067,324	3 451,738
Contrat de projet interrégional Plan Seine	105,910	71,600	34,310

TOTAL CPER 2007-2013 et contrat interrégional "Plan Seine" en M€	5 624,972	2 138,924	3 486,048
---	------------------	------------------	------------------

⁵ Après abondement, intervenu en 2011 à parité entre l'Etat et la Région, portant sur les GP4 et GP7
« Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ? »

4. Le suivi de l'exécution des CPER d'Ile-de-France

En s'appuyant sur les éléments du compte administratif 2012, les tableaux ci-après fournissent les taux de crédits affectés et les taux effectivement mandatés cumulés à fin 2012, respectivement pour les CPER 2000–2006 et 2007–2013.

4.1 Le Contrat de plan Etat - Région 2000–2006

DOMAINES D'INTERVENTION	ENGAGEMENT ETAT-REGION en M€	PART REGION en M€	TAUX DE CREDITS AFFECTES PAR LA REGION cumulés à fin 2012	TAUX DE CREDITS MANDATES PAR LA REGION cumulés à fin 2012
VOLET 1 Aménagement durable (transport et environnement)	4 831	3197	98,45%	87,12%
VOLET 2 Rayonnement international (tourisme, enseignement)	1 470	651,5	103,86%	99,45%
VOLET 3 Solidarités (logement, culture, sport)	516	377	106,29%	92,54%
VOLET 4 Approche territoriale (politique de la ville, requalification urbaine, territoires prioritaires)	883	443,5	81,60%	73,13%
TOTAL	7700	4 669	98,24%	87,95%

Le **taux d'affectation** des crédits, cumulés à fin 2012, est de **98,24%**, selon une fourchette allant de :

- **81,60%** pour le volet 4 « **L'approche territoriale** » (Politique de la ville et requalification urbaine – Territoires prioritaires – Soutien des dynamiques territoriales – Coopération interrégionale...);
- à **106,29%** pour le volet 3 « **Les solidarités** » (Logement – Culture – Sport, loisirs, jeunesse – Solidarités – Justice et lutte contre l'insécurité).

Le volet 1 « **Aménagement durable** » qui concerne le secteur des transports et qui est le plus doté (62% du montant total des crédits affectés au CPER) affiche, fin 2012, un **taux d'affectation** de **98,45%** derrière le volet 3 et le volet 2 « **Le rayonnement international** » (Coopération décentralisée - Développement économique – Tourisme – Enseignement supérieur, recherche et TIC – Emploi, formation, insertion – Agriculture).

Le taux des crédits mandatés, cumulés à fin 2012, est de 87,95%, selon une fourchette allant de :

- **73,13%** pour le volet 4 « **L'approche territoriale** » ;
- à **99,45%** pour le volet 2 « **Le rayonnement international** ».

Le volet 1 « **Aménagement durable** » affiche fin 2012 un taux de crédits mandatés de **87,12%** derrière le volet 2 et le volet 3.

On observe que **les plus faibles taux de crédits affectés et mandatés** cumulés à fin 2012 concernent le **volet 4** du CPER 2000–2006, « **L'approche territoriale** » (Politique de la ville et requalification urbaine – Territoires prioritaires – Soutien des dynamiques territoriales – Coopération interrégionale...) et des taux d'affectation et de mandatement très contrastés selon les articles concernés :

- Article 19 « *Politique de la ville et requalification urbaine* » :
 - Taux d'affectation : 113,76%
 - Taux de mandatement : 104,12%
- Article 20 « *Les territoires prioritaires* » :
 - Taux d'affectation : 60,85%
 - Taux de mandatement : 54,09%
- Article 21 « *Soutenir les dynamiques territoriales* » :
 - Taux d'affectation : 5,84%
 - Taux de mandatement : 1,47%
- Article 22 « *La coopération interrégionale* » :
 - Taux d'affectation : 37,81%
 - Taux de mandatement : 23,54%
- Article 23 « *Conditions d'exécution, mise en œuvre et évaluation* » :
 - Taux d'affectation : 19,29%
 - Taux de mandatement : 14,69%

A fin 2012, le total cumulé des crédits mandatés pour doter les opérations inscrites au CPER 2000-2006 s'élève à 4 106,429 M€, soit **87,95% du montant de la part régionale et 87,9% des crédits régionaux affectés**⁶. Le reste à mandater par la Région sur ce contrat de plan, en crédits de paiement, est de l'ordre de 480 M€, ce qui, compte tenu du ralentissement du rythme des paiements liés à l'avancement des opérations (165 M€ en 2011 et 138M€ en 2012, soit 3,4% du cumul des mandatements depuis 2000) laisse penser qu'à périmètre inchangé, ce contrat ne serait pas, au rythme actuel, soldé avant trois à quatre ans.

⁶ Selon la Région, il n'y a plus de crédit à affecter à ce CPER
« Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ? »
17 septembre 2013

4.2 Le contrat de projet 2007-2013

TAUX D'AFFECTATION ET DE MANDATEMENT DES CREDITS CUMULES SUR LA PERIODE 2007 – 2012

GRANDS PROJETS	CPER 2007 - 2013		Taux des crédits affectés par la Région cumulés à fin 2012	Taux des crédits mandatés par la Région cumulés à fin 2012
	Part Etat en M€	Part Région en M€		
GP 1	52,292	78,500	68%	50%
GP 2	28,328	28,328	78%	28%
GP 3	206,430	312,780	63%	14%
GP4	802,505	785,955	55%	23%
GP5	874,00	2 063,000	110%	38%
GP6	17,229	26,855	67%	47%
GP 7	43,600	90,600	88%	37%
GP 8	42,940	65,720	80%	54%
Total contrat de projets	2 067,324	3 451,738	91%	33%
Contrat de projets interrégional (Plan Seine)	71,600	34,310	23%	7%
TOTAL CPER et Plan Seine	2 138,924	3 486,048	90%	33%

La Région totalise en "crédits affectés" à fin 2012, 91% des crédits alloués (hors Plan Seine) pour la part qui lui revient dans le CPER, selon une fourchette allant de **55% pour le GP4** (« Conforter le rayonnement international de la région capitale ») à **110 % pour le GP5** (« Contribuer à l'accessibilité ») **qui est le Grand Projet le plus doté** (60% de la dotation régionale hors plan Seine). On observe que le **GP 3** « Renforcer l'attractivité de l'Île-de-France » présente, après le GP4, le second plus faible taux d'affectation de crédits à fin 2012 (63%). Pour chacun de ces Grands projets, GP4, GP5 et GP3, les observations suivantes peuvent être formulées.

4.2.1 Le GP4 - Conforter le rayonnement international de la Région capitale (55% de crédits affectés et 23% mandatés)

Le GP4 porte sur cinq volets : Enseignement supérieur et recherche universitaire – Recherche et innovation - Pôles de compétitivité et création d'entreprises innovantes – Culture – Sport.

- **Enseignement supérieur et recherche universitaire** : financement de la bibliothèque universitaire de Villetaneuse, construction de la Maison de l'Ile-de-France à la CIUP, bibliothèque de Malakoff, diverses réalisations dans le domaine hospitalo-universitaire (site Mondor de l'université de Paris Est Créteil Val de Marne)... ;
- **Recherche, innovation** : opérations de rénovation du campus scientifique au sein du jardin tropical de Paris et contribution au financement du programme d'action du "Centre Francilien de l'Innovation"... ;
- **Pôles de compétitivité et création d'entreprises innovantes** : participation à la gouvernance des pôles de compétitivité, soutien aux structures d'aide à la maturation de projets innovants et aux grands lieux intégrés d'innovation ;
- **La culture** : construction de la scène nationale de Sénart et soutien à la Fondation de l'abbaye de Royaumont ;
- **Le sport** : action concentrée sur le vélodrome couvert de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines (qui est un PPP) et au centre aquatique de Vaires-sur-Marne.

4.2.2 Le GP3 – Renforcer l'attractivité de l'Ile-de-France (44% de crédits affectés et 6% mandatés)

Dans le cadre du GP3, l'intervention de la Région s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec les territoires franciliens et porte plus particulièrement sur six territoires d'intérêt régional et national : Orly Rungis Seine Amont (ORSA), Seine Aval à Cergy, Plaine de France, Massy-Palaiseau – Saclay – Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée/Meaux, Melun/Sénart. Accompagnement de la mise en œuvre de "**Nouveaux Quartiers Urbains**", d'initiative régionale, traduction opérationnelle locale des objectifs du projet de SDRIF et du GP3.

4.2.3 Le GP5 – Contribuer à l'accessibilité (63,56% des crédits affectés en 2012)

Avec une dotation globale (Etat + Région) de 2 937 M€, c'est le Grand projet le plus doté du CPER (53% de l'ensemble du contrat, hors Plan Seine). C'est également celui où la **part régionale en financement est la plus élevée** (2 063 M€ soit près de 60 % de la dotation régionale totale, hors Plan Seine), témoignant du caractère jugé prioritaire de cette activité par la Région.

Le taux élevé d'affectation de crédits cumulés sur la période 2007 – 2012 (**110%**) correspond à un engagement significatif de travaux de **modernisation de l'existant** (RER) et des **grands projets d'infrastructures**, principalement de transport en commun, arrivés à maturité d'étude et de procédures. Ceux-ci se présentent selon six volets distincts :

- **Modernisation de l'existant** : Mise en œuvre des schémas directeurs d'amélioration des lignes C et D du RER ;
- **Engagement des travaux pour de nouvelles lignes de tramway et un pôle intermodal** :
 - Tramway T7 : Villejuif – Athis-Mons (1^{ère} phase) : mise en service fin 2013,
 - Tramway T8 : Saint-Denis – Epinay – Villetaneuse : mise en service en 2014,
 - Tramway T5 : Saint-Denis – Garges - Sarcelles (technologie du tramway guidé sur pneus),
 - Pôle intermodal de Pompadour à Créteil (opération du CPER 2000-2006 réinscrite) ;

- **Mise en œuvre des deuxièmes phases d'opérations lourdes :**
 - La "tangentielle nord" entre Epinay et Le Bourget (tram – train),
 - Prolongement de la ligne 4 du métro à Montrouge puis Bagneux,
 - Prolongement de la ligne 12 du métro à La Plaine-Saint-Denis (fin 2012) puis à la Mairie d' Aubervilliers (nouveau terminus),
 - Prolongement de la ligne 11 du métro à Romainville puis Rosny ;
- **Etudes et premiers travaux :**
 - Prolongement du RER E (Eole) à l'Ouest,
 - Prolongement de la ligne 14 à la Mairie de Saint-Ouen (désaturation de la ligne 13),
 - Arc –Express Est (réseau complémentaire du projet "Grand Paris Express"),
 - Tram – train Massy-Palaiseau - Evry-Courcouronnes,
 - 2^{ème} phase du TCSP Massy – Saclay,
 - Le « *Barreau de raccordement ferroviaire de Gonesse* » et le projet de liaison en BHNS entre les lignes RER B et D (desserte de Villepinte),
 - La tangentielle Ouest en tram – train entre Saint-Germain en Laye et Saint-Cyr (phase 1) puis Cergy (phase 2),
 - Evolution du tripôle « *Paris Lyon – Paris Bercy – Paris Austerlitz* », en lien avec le schéma de principe RER D+ ;
- **Etudes sur les opérations interrégionales :**
 - Création d'un barreau ferroviaire au nord de Roissy entre le TGV Nord et la ligne Paris – Creil - Amiens,
 - Interconnexion Sud : ligne dédiée de liaison entre le TGV Atlantique et l'ensemble du réseau des TGV,
 - Liaison Paris – Normandie ;
- **Opérations fret :**
 - Reconstruction de barrages et d'écluses : barrages du Coudray-Monceaux et de Vives-eaux, écluses de la Cave, de la petite Seine et de Varennes,
 - Implantation d'un "guichet unique" sur les plateformes portuaires de Gennevilliers et Bonneuil⁷.

A cet ensemble, viennent s'ajouter deux opérations : le pôle d'échange multimodal de Versailles Chantiers et le prolongement du tramway T1 jusqu'à Val de Fontenay (Convention particulière transports Etat – Région pour 2011-2013).

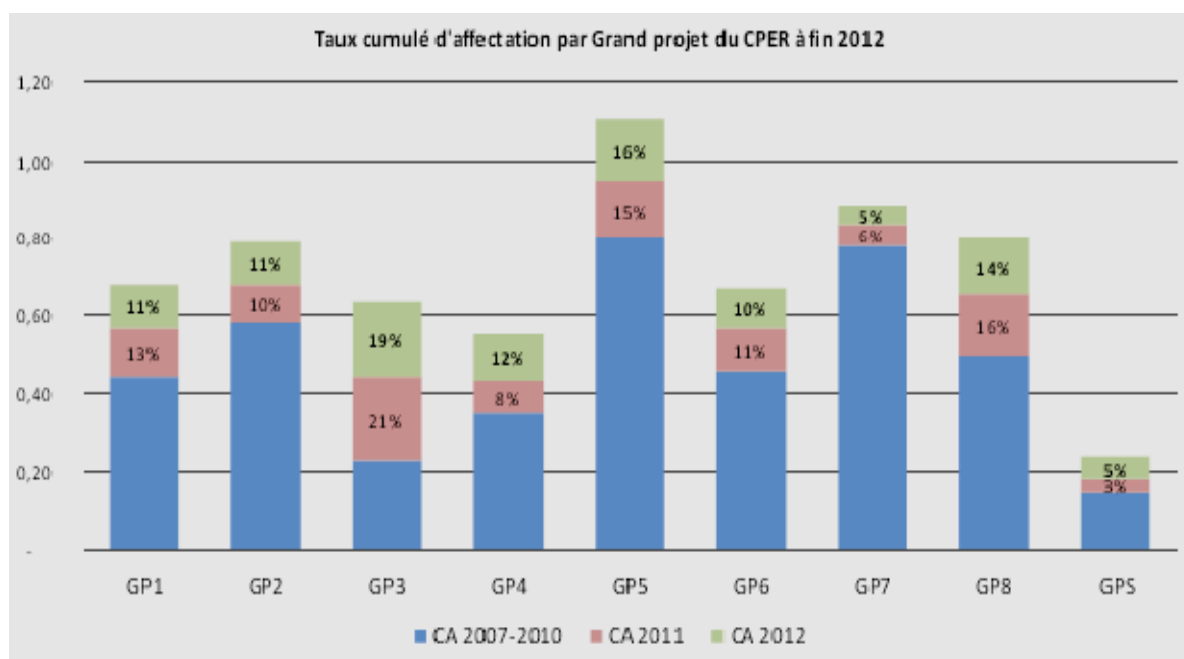
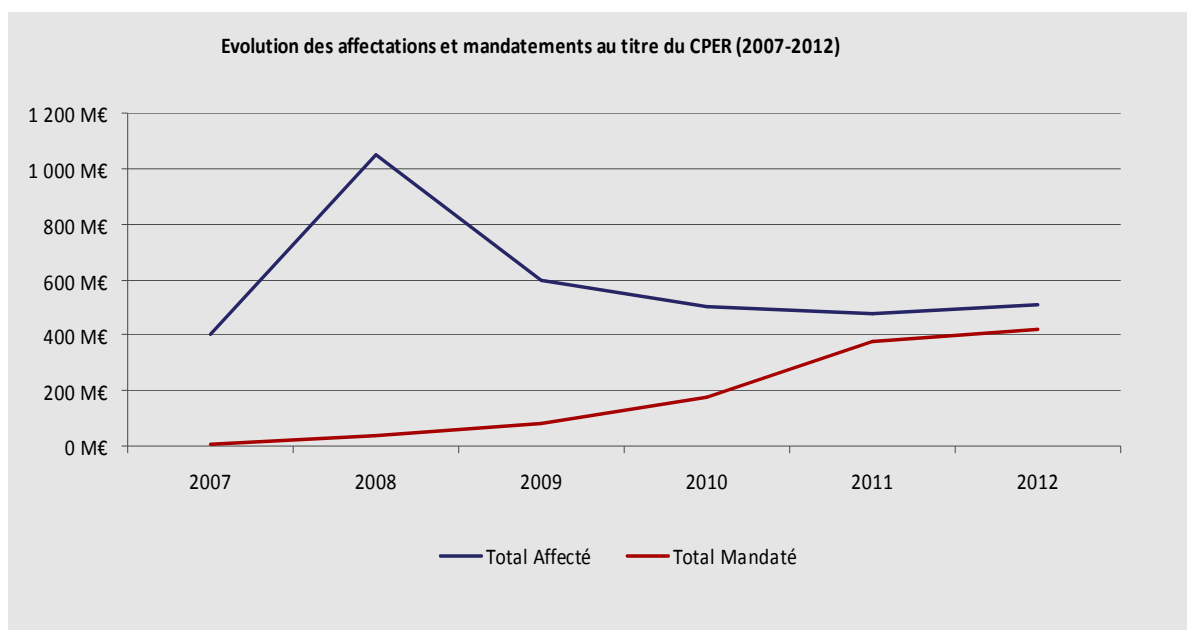
Pour ce qui est du **Plan Seine**, les études se poursuivent concernant notamment la protection et la restauration des voies navigables dans les Yvelines, par le "Syndicat des berges de la Seine et de l'Oise", ainsi que les opérations de maîtrise des ruissellements et de prévention du risque inondation.

⁷ Solutions consistant à mettre en place un guichet unique électronique grâce auquel les informations ou documents relatifs au commerce international ne devront être soumis qu'une seule fois en un seul point. Il s'agit donc d'une facilité permettant aux parties impliquées dans le commerce et les transports de remplir à distance toutes les formalités douanières officielles, liées à l'importation, à l'exportation et au transit.

On observe en définitive qu'à fin 2012, **sixième année d'exécution** de ce CPER, si le **taux d'affectation de crédits** représente **90%** de la dotation régionale, en revanche, le **taux de mandatement** ne se situe qu'à hauteur de **33%** de l'engagement régional, soit **37%** des affectations cumulées votées.

Cela étant, on observe un infléchissement positif, à partir de 2009, de la courbe représentative de l'évolution des **mandatements, année par année**. Ainsi, le total mandaté en 2012 a marqué une progression des paiements de 53% entre 2011 et 2012, passant de 714,450 M€ en 2011 à 1 143, 547 M€ en 2012 (source compte administratif 2012).

Graphiques issus du compte administratif 2012



5. Les contrats particuliers Région-Département

Dans la continuité du CPER, les **Départements ont contractualisé avec la Région** sur la période 2007–2013, sur une base de parité d'apports à des opérations d'investissement, portant sur des projets locaux d'échelon départemental, entrant dans le cadre des politiques impulsées par la Région (transport collectif, enseignement, renouvellement urbain...).

5.1 Des contrats adaptés aux spécificités des Départements ...

Ces contrats ont pour objectifs d'approfondir certaines politiques régionales majeures en les adaptant de façon plus fine afin de prendre en compte les **spécificités des départements franciliens**. Ainsi, la nouvelle génération de contrats particuliers 2007-2013 a permis d'ouvrir à la contractualisation **près de 2 milliards d'euros**, ciblés sur différents secteurs d'intervention, afin de répondre aux attentes spécifiques des acteurs locaux et des populations ainsi qu'aux enjeux territoriaux inscrits dans le projet de SDRIF.

5.2...couvrant une large gamme d'enjeux territoriaux...

Au-delà de la volonté de la Région de concentrer l'intervention financière sur l'amélioration des déplacements, notamment avec la réalisation d'importantes **opérations de transports collectifs (46,88%)**, les principaux thèmes retenus avec les Départements dans ces contrats sont :

- les insertions urbaines (13,11%) ;
- la voirie (10,31%) ;
- l'environnement (6,82%) ;
- l'innovation (6,82%) ;
- le développement économique (5,56%) ;
- la solidarité (5,45%) ;
- les circulations douces (4,02%) ;
- les TIC (2,56%) ;
- la culture (1,09%) ;
- le sport (0,77%) ;
- l'éducation (0,61%) ;
- le tourisme (0,53%) ;
- l'économie sociale et solidaire (0,32%) ;
- le transport de marchandises (0,19%).

5.3 ...au même titre que les autres contrats signés avec les communes et les intercommunalités

Ces contrats, au même titre que les contrats territoriaux, régionaux ou ruraux signés avec les communes et les intercommunalités, sont des gages de la permanence de l'action publique et des signes forts de la volonté qui anime les collectivités de participer conjointement au développement de leurs territoires. Ils permettent d'approfondir certaines politiques majeures et d'intervenir au-delà des cadres communs, tout en tenant compte de façon plus fine des **spécificités des territoires franciliens**.

Le cadre général de ces contrats permet à la Région d'ouvrir environ 100 M€ à la contractualisation avec chaque Département, avec en principe une répartition à parité de financement avec le cocontractant. La clé de répartition habituelle des contrats particuliers (50-50) a été exceptionnellement modifiée (60/40) pour faire face aux besoins spécifiques que connaît le Département de Seine-Saint- Denis.

Dotations initiales affectées aux contrats particuliers Région - Département

Départements	Part Département en M€	Part Région en M€	Montants totaux en M€
Seine et Marne	103	119	222
Yvelines	100	100	200
Essonne	100	100	200
Val d'Oise	110	110	220
Seine-Saint-Denis	89,4	138,1	227,5
Val-de-Marne	108,1	121,2	229,3
Hauts-de-Seine	242,5	122,5	365
Paris	231,3	109,3	340,6
TOTAUX	1 084,3	920,1	2 004,4

A titre d'exemples, les contrats d'origine des Départements des Hauts-de-Seine et de Seine-et-Marne font l'objet des **annexes 1 et 2**.

*Le montant des participations de la Région en accompagnement des Départements est de l'ordre de 100 à 120 M€ par département (à l'exception notable de la Seine-Saint-Denis où il atteint 138 M€, soit 48,7 M€ de plus que l'apport du département). La Région consacre ainsi à ces contrats particuliers **une dotation de plus d'un milliard d'euros** sur la durée du CPER.*

5.4 Le processus de suivi et de révision

Comme pour le CPER, chaque contrat comporte une clause de révision à mi-parcours permettant de faire un point sur les réalisations et éventuellement de réorienter certains crédits sur des opérations insuffisamment dotées ou engagées de manière significative.

Ainsi, les contrats particuliers conclus avec les Départements de Seine-et-Marne et de l'Essonne ont fait l'objet de deux avenants en 2011 et 2012⁸ et celui du Val-de-Marne, d'un avenant en 2012. Ces ajustements sont réalisés à enveloppe constante, indépendamment des éventuelles augmentations de crédits prévues par les clauses de révision figurant dans les contrats initialement adoptés.

⁸ Délibération CR 08 12 du 14 juin 2012

A fin 2012, le total après avenants les montants affectés à ces contrats sont les suivants :

	Total Région (en M€)	Total Départements (en M€)
Montant initial	920,1	1084,3
Montant après avenants (2012)	963,71 (+1,04%)	1 116,23 (+1,03%)

5.5 Point sur l'exécution des contrats particuliers Région-Département

Les tendances observées montrent un "taux d'exécution"⁹ variant entre 30 et 40% selon les Départements. La faiblesse des montants appelés peut s'expliquer par l'importance des opérations touchant aux transports collectifs (le domaine le plus doté) – les circulations douces, l'insertion urbaine, les transports de marchandises, les aménagements de voirie... nécessitant un certain temps d'études préalables et de procédures, comme ce fut d'ailleurs le cas pour le volet 1 (Aménagement durable – Transport et environnement) du CPER 2000–2006.

Certaines de ces opérations ont tardé à démarrer et il est vraisemblable qu'on assistera à une montée en régime au cours de la dernière année de validité de ces contrats.

Un autre facteur, et non des moindres, est la **crise économique** et les difficultés financières avec la situation d'endettement que connaissent les Départements¹⁰, situation qui les amène à décaler dans le temps de nombreux projets, faute de moyens, et les conduit souvent à privilégier des opérations au plus près de leurs compétences, comme l'équipement des collèges, la voirie, le volet social...opérations qu'elles maîtrisent mieux techniquement et financièrement.

*A l'occasion des révisions, la Région et les Départements se sont accordés pour mettre l'accent sur des opérations techniquement et budgétairement prêtes d'ici à fin 2013, dans un **souci d'efficacité de la contractualisation**. Ainsi, l'enjeu de ces révisions est important, tant dans le contexte budgétaire actuel, que **pour anticiper les prochaines générations de contrats**. L'inscription ou la confirmation d'opérations importantes, avec des premières tranches actées d'ici à 2013, devrait en principe être de nature à sécuriser la suite des financements.*

⁹ Pour être homogène avec le tableau 3.1.2 page 13, relatif au CPER 2007-2013, cette notion correspond en réalité à des crédits **non encore mandatés** mais **affectés** à des opérations à réaliser. La limite de l'exercice tient au fait que la Région est assujettie au principe de l'annualité budgétaire, ce qui complique la gestion dans le temps d'un programme d'opérations à réaliser sur la durée du CPER, voire au-delà. Pour autant, il ne faut pas perdre de vue qu'une telle disposition est de nature à limiter les risques de "fuite en avant" d'une collectivité territoriale comme cela a pu être le cas au niveau de l'Etat.

¹⁰ Le « *Rapport au Premier Ministre sur les finances départementales* » (rapporteur Pierre Jamet, Directeur Général des Services du département du Rhône – 20 Avril 2010) mentionne : « *Il est prudent de noter que la disparité entre départements est assez grande : certains ont usé de la fiscalité au détriment de l'emprunt et d'autres, l'inverse. Quelques Départements ont cédé à des "emprunts toxiques" ou des emprunts à remboursement "in fine". Selon le niveau de l'endettement, la taille du département, la part de ces emprunts "malheureux", la dégradation de la situation financière peut être plus ou moins significative* ». A cet égard le rapport classe la Seine-Saint-Denis en tête des départements les plus fragiles en Ile-de-France.

**Récapitulatif des crédits affectés aux CPRD (en M€)
classés par thème et par Département**

THEMES	DEPARTEMENTS												Total par thème												
	Paris (75)	Seine-et-Marne (77)	Yvelines (78)	Essonne (91)	Hauts-de-Seine (92)	Seine-Saint-Denis (93)	Val-de-marne (94)	Val d'Oise (95)	CG	CR	CG	CR													
DEVECO	Développement économique	35	17,5	4,66	4,66	10,5	10,5											104,82							
	Economie sociale et solidaire	3 688	2 762															6,45							
	Education			4	4													12,3							
	Innovation	16,5	11															44							
	Technologies de l'information et de la communication																								
		2	5	5,15	5,15													51,972							
DEPLACEMENTS	Circulation douce			3,07	3,07													81,51							
	Insertion urbaine	36,1	20,1	11,5	11,5													224,99							
	Transports des marchandises			2,035	1,87													3,905							
	Transports collectifs	86,5	26,5	7,8	15,55	100	100	100	100	54	54	242,5	122,5	10,12	16,98	23,55	54,95	950,4							
	Voie			24,006	41,05					25,5	25,5							253,965							
ENVIRONNEMENT SPORTS TOURISME CULTURE	Environnement	12	8	25,66	19,225				7	7								134,3382							
	Culture			3,1785	2,846				5	5								22,0245							
	Sport			0,33	0,22													15,55							
SOCIAL	Tourisme			5,1	3,7													10,8							
	Solidarité	41	20	6,25	6,43													110,48							
	TOTAL	232,788	110,862	102,7385	119,271	100	100	110	110	242,5	122,5	89,5678	138,0654	108,06	121,24	109,681	110,231								
TOTAL DEPARTEMENTS	343,65																	222,0095	200	220	365	227,6332	229,3	219,912	
TOTAL REGION	1095,3353																	932,1694							
TOTAL CPRD	2027,5047																								

6. Les autres démarches en matière de politique contractuelle de la Région avec les collectivités locales

6.1 Une politique qui a évolué dans le temps

Cette politique contractuelle de droit commun est une des plus anciennes de la Région (plus de trente ans). Elle concerne essentiellement les **contrats ruraux** (communes de moins de 2 000 habitants), les **contrats régionaux** (communes de plus de 2 000 habitants), les **contrats de territoire** (les intercommunalités), les **contrats d'aménagement et de développement rural**. Pour la Région, cette politique importante et reconnue au niveau local, se traduit par :

- une large diffusion sur le territoire avec le souci d'une **réelle équité territoriale** ;
- **une exhaustivité dans les financements** : elle permet de financer ce qui n'est pas finançable par le biais des autres politiques régionales ;
- une **négociation très délocalisée** tenant compte des réalités du terrain et des demandes des élus locaux ;
- **une aide régionale apportée aux collectivités locales**, face au désengagement de l'Etat, dans des domaines prioritaires comme les écoles et le périscolaire.

6.2 Un nouveau dispositif adopté par la Région : le contrat régional territorial

Le 28 juin 2012, le Conseil régional a voté la mise en œuvre de cette modulation des aides régionales dans la politique contractuelle de la Région, avec la création du **contrat régional territorial** à destination des communes de plus de 2 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale.

Le contrat régional territorial résulte de la **fusion de deux dispositifs**, les contrats régionaux et les contrats de territoire. Ce nouveau dispositif vise à créer un outil de mise en œuvre des orientations régionales et à constituer un moyen d'action en faveur de la réduction des inégalités sociales, territoriales et environnementales en Ile-de-France. Les dispositions retenues par le Conseil régional, pour octroyer des subventions d'investissement pour les communes et EPCI, retiennent quatre critères transversaux :

- lutte contre les carences en matière de logement social ;
- lutte contre les inégalités sociales et territoriales ;
- éco-responsabilité ;
- exemplarité vis-à-vis du SDRIF.

Le contrat régional territorial : critères d'octroi des subventions régionales

Ces critères déterminent le taux de subvention en faveur des collectivités à partir d'un taux de base fixé à 15%. Les collectivités peuvent également bénéficier de bonifications cumulables, dans la limite d'un plafond établi à 50% de la dépense subventionnable relative à la participation régionale. Les bonifications, issues des critères de modulation des aides régionales, se déclinent comme suit :

- lutte contre les carences en matière de logement social: de -10% à 15% de bonification ;
- lutte contre les inégalités sociales et territoriales: 15% de bonification ;
- éco-responsabilité: 5% de bonification ;
- exemplarité vis-à-vis du SDRIF: 5% de bonification.

Cette démarche traduit également les orientations de la Région en matière d'aide aux collectivités visant à passer progressivement d'une « **politique de guichet à une politique de projets** ».

6.3 L'élargissement des domaines de contractualisation de la Région

La Région souhaite **élargir la démarche de contractualisation** à l'ensemble de ses domaines d'intervention, mettant en regard de ses appuis financiers – y compris les subventions accordées à des organismes publics ou privés - les "obligations de résultat" sanctionnées par un suivi rigoureux des réalisations dans un cadre contractualisé.

7. Politique contractuelle et décentralisation

7.1 Un cadre institutionnel en mouvement

Le cadre global de l'action régionale évolue : il doit à la fois intégrer de nouveaux paramètres liés au contexte institutionnel et financier des collectivités locales, tenir compte des évolutions annoncées en matière de politiques publiques de ses partenaires (l'Etat en premier lieu, avec le projet de loi relatif à nouvelle étape de décentralisation) et continuer de promouvoir les orientations et actions de la Région dans les différents domaines prioritaires de son action :

- le développement économique et l'emploi ;
- les transports ;
- le logement ;
- l'accès aux équipements structurants et aux services ;
- le renforcement de l'environnement à travers l' "Eco-région".

Dans ce cadre en particulier, la Région devra anticiper le nouveau projet de SDRIF d'Ile-de-France (approuvé par l'assemblée régionale), en privilégiant les aides contractuelles à des projets s'inscrivant dans ses grandes orientations en matière d'aménagement et de développement du territoire régional (c'est l'un des critères retenus pour l'octroi de subvention dans le cadre du contrat régional territorial cf. 5.2).

*Mais, au-delà, le positionnement de la Région « au plus près des territoires » devrait faire de cette collectivité territoriale un **maillon central** dans le contexte de cette nouvelle phase de la décentralisation.*

7.2 La perspective de nouvelles compétences pour la Région

L'année 2013 devrait en effet voir évoluer le cadre des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, avec la mise en débat des projets **de loi relatifs à l'organisation décentralisée de la république** (acte III de la décentralisation, cf. annexe 3) qui prévoient notamment de transférer aux Régions de nouvelles compétences.¹¹

Dans le même temps, le **projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017** en cours d'examen au Parlement, exprime la volonté d'associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques dans le cadre d'un « **Pacte de confiance et de stabilité** » définissant les relations financières entre l'Etat et les collectivités.

Enfin, les projets de loi de décentralisation posent le principe **de l'autonomie financière**, en particulier fiscale, des collectivités territoriales¹² (réaffirmant les dispositions de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales).

La loi du 29 juillet 2004 vise à mettre en œuvre le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales affirmé dans la constitution (article 72-2 résultant de l'article 7 de la **loi constitutionnelle** du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République). Elle prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités et définit la notion de ressources propres. Elle indique que le niveau d'autonomie atteint en 2003 constitue pour chaque catégorie de collectivités territoriales un seuil minimal de référence. Elle met en place un dispositif garantissant à l'avenir le respect de cette autonomie financière.

¹¹ Premier avis et rapport annexe à l'avis portant sur les projets de lois constitutifs de l'acte III de la décentralisation CESER Ile-de-France Rapport N° 2013 – 10 du 10 juillet 2013 - Jean-Michel PAUMIER

¹² Lors de l'acte II de la décentralisation, il avait été décidé que la loi de décentralisation serait postérieure à une loi sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. Cette question de l'autonomie financière a été abordée dans la communication du CESER intitulée : « *La Région d'Ile-de-France face à l'acte II de la décentralisation* », préparée au nom de la Commission des Finances et du Plan par Jacques MONIER le 22 novembre 2007.

Ainsi, à ce stade, l'examen du projet de loi dit de décentralisation ne semble donc pas devoir se réduire à un enjeu technique de répartition des compétences et de fiscalité locale, mais, incarner une **nouvelle forme de gouvernance** au plus près des territoires, considérés comme des outils de modernisation et d'initiative, sans pour autant, naturellement, remettre en cause l'unité nationale.

C'est d'ailleurs le chemin pris par la plupart des grandes démocraties qui se sont organisées autour de pouvoirs publics locaux forts, disposant d'importantes responsabilités et de moyens pour agir « *au plus près du terrain* » afin de répondre, au mieux, aux besoins de leurs habitants.

7.2.1 Des dispositions spécifiques à l'Ile-de-France

Le projet de loi comporte des dispositions spécifiques à l'Ile-de-France (Chapitre II « **La reconnaissance du fait urbain** ») prévoyant la création d'un établissement public dénommé "Métropole Paris – Ile-de-France", constitué entre la Région Ile-de-France, les huit Départements (y compris Paris)¹³ et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre « *compris dans le périmètre de l'unité urbaine de Paris* ». L'objet de ce nouvel établissement public est ainsi défini :

La **Métropole Paris-Ile de France** est constituée, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent la Métropole Paris- Ile-de-France, de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L. 1231-13 du code des transports, de logement par la coordination des programmes locaux de l'habitat, de politique de la ville et de préservation de l'environnement, afin de promouvoir un modèle de développement durable de la Métropole Paris-Ile de France et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional.....

« Art. L. 5741-2. – La Métropole Paris-Ile de France est administrée par un **conseil métropolitain** composé de collèges représentant chaque catégorie de collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres de la Métropole Paris-Ile de France. Aucun collège ne peut disposer de la majorité des sièges. Le président de la Métropole Paris-Ile de France est élu par le conseil métropolitain parmi ses membres. Les modalités de composition du conseil métropolitain sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Dans ce chapitre spécifique, l'avant-projet de loi prévoit également la création d'un « *fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France* » dont le mécanisme est basé sur un « *indice synthétique de ressources et de charges* » pour chaque département.

Il comporte ensuite des dispositions relatives :

- **Au logement** : création d'une « *Conférence Francilienne du Logement* » en charge d'élaborer en association avec l'Etat, un « *plan régional de l'habitat* » ;
- **Aux transports** en instituant une coordination entre le STIF et la Société du Grand Paris ;
- **Au foncier** par la création d'un « *seul établissement public foncier de l'Etat par région* ».

Il mentionne enfin des dispositions particulières, relatives au site de **La Défense**, prenant en compte la nouvelle dénomination de l'établissement public qui devient « *La Défense Seine Arche* » suite à l'élargissement de son périmètre de compétence au secteur Seine Arche, situé sur la commune de Nanterre.

¹³ Les discussions en cours au Parlement semblent remettre en cause ce périmètre en le limitant à Paris et aux quatre départements de la proche couronne

7.2.2 Une opportunité pour reconsidérer la politique de contractualisation...

Dans son projet de budget primitif pour 2013, la Région relève que ces nouvelles perspectives institutionnelles seront « l'occasion d'une...évolution des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales » par :

- le « transfert de nouvelles compétences pour la Région » ;
- un « cadre financier renouvelé entre l'Etat et les collectivités territoriales » ;
- une « part d'autonomie (fiscale) redonnée aux Régions ».

La Région indique toutefois qu'elle « sera néanmoins vigilante, concernant l'impact global pour les collectivités des évolutions institutionnelles à venir, notamment à l'égard des transferts de compétences et des modalités de compensation des charges, du niveau des dotations de l'Etat et des ressources nouvelles liées à une part d'autonomie fiscale retrouvée ».

*Ces dispositions, dans leur ensemble, auront sur la politique de contractualisation un impact qu'il est objectivement difficile d'apprécier aujourd'hui. Cela étant, elles devraient constituer une opportunité pour **mettre en débat le dispositif actuel** et ouvrir des perspectives permettant de concilier développement de responsabilités locales "éclatées" en lien avec les politiques régionales, nationales et européennes, au **service d'un développement cohérent et équilibré des territoires**.*

7.2.3 ...et la conjuguer avec l'émergence du concept de métropolisation...

L'avant-projet de loi comporte aussi des avancées en matière de "métropolisation" puisqu'il prévoit (dans sa version initiale) des dispositions particulières pour les métropoles de Paris, de Lyon et d'Aix – Marseille – Provence.

« La Métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne ».

Le processus de métropolisation est un phénomène général à tous les pays qui se trouve amplifié par la **globalisation et la mondialisation de l'économie**. Il concerne en premier les grandes métropoles comme Paris ou Londres. A côté cependant, existent des formes de métropolisation qui renvoient à des agglomérations moins importantes qui, bien que n'ayant pas la totalité ou la diversité des fonctions entraînant la métropolisation mondiale¹⁴, peuvent cependant relever de la globalisation et jouer un rôle moteur à l'échelle régionale, nationale et européenne.

C'est le cas en Europe du nord de la Randstad, système métropolitain polycentrique (Amsterdam, la Haye, Rotterdam, Utrecht) qui s'étale autour d'une large zone ouverte, le « cœur vert », ou celui du modèle rhénan polycentrique où les villes sont agglomérées en grappes, en "clusters", chaque ville moyenne travaillant en fait pour l'ensemble de la grappe, à l'échelle d'un bassin de population de plusieurs millions d'habitants¹⁵.

*Dans ce contexte de mondialisation, la "Métropole", qui se verrait transférer des **compétences de niveau départemental et régional**, pourrait alors devenir un niveau pertinent mais non exclusif d'organisation et de structuration du territoire national en y occupant, dans un cadre contractualisé, une place au côté des Régions dont le rôle restera central.*

¹⁴ C'est le cas, à titre d'exemple, de Toulouse et de sa région avec l'industrie de l'aéronautique.

¹⁵ Une telle démarche est naturellement plus aisée à conduire dans un système fédéral. En France, la loi en projet peut alors en constituer le levier dès lors qu'elle prévoit que le principe en serait soumis aux assemblées départementales et régionales délibérantes.

7.2.4 ...sans pour autant perdre de vue le rôle de l'Etat

Cette évolution pose naturellement la question de la place de l'État dans la production et la mise en œuvre des politiques publiques au plan national, sa capacité à agir à l'échelle de l'Europe, voire sa représentativité au niveau international. Il y a de toute évidence de nouveaux équilibres à trouver.

Cela étant, au plan national, face aux dysfonctionnements de toute nature, liés à la croissance des grandes agglomérations urbaines (les Métropoles), phénomène qui constitue une menace pour la cohésion sociale de la nation elle-même, le rôle de l'Etat en tant que « *régulateur économique et social* » est incontestable. Le "local" et le "national" font en réalité partie d'un même système : ils se renforcent ou s'affaiblissent réciproquement. Une telle démarche devrait constituer un préalable dans la conduite des projets nationaux, voire des projets plurinationaux comme ceux que soutient **l'Union européenne**.

*L'enjeu n'est donc ni de décentraliser l'action publique ni de la "recentraliser" mais de contribuer à **revitaliser le système politique et institutionnel tout entier**. L'équilibre à rechercher devrait par conséquent pouvoir se fonder sur un système qui articulerait et associerait institutions politiques, acteurs économiques et sociaux, publics et privés, dans l'élaboration et la mise en œuvre, par voie contractuelle, des choix collectifs en capacité de provoquer l'adhésion active du plus grand nombre.*

7.3 La nécessité de recoudre les éléments constitutifs de l'action publique

Dans le contexte actuel, les centres de décision qui correspondent à des niveaux de responsabilité politique distincts : communes, communauté d'agglomération, villes, Départements, Régions et même de l'Union européenne... apparaissent aujourd'hui démultipliés, peu lisibles aux yeux de nos concitoyens quant à leurs domaines respectifs de compétence, voire concurrents.

Dans un cadre institutionnel renouvelé, la **contractualisation des politiques publiques** peut alors apparaître comme un moyen de "**recoudre**" les **morceaux d'une action publique**, découpés et distribués par les premières loi de décentralisation des années quatre-vingts, ou plus précisément d'articuler entre eux des secteurs de politiques publiques et des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'État.

*Dans cet esprit, au-delà des aspects strictement financiers, la Région peut être appelée à voir se renforcer son rôle de "**pivot**" dans la **négociation** avec l'Etat, d'une part, avec les autres collectivités et acteurs de l'action publique, d'autre part. Les différentes formes de contractualisation apparaissent alors comme des instruments permettant **d'impulser et de coordonner** des politiques publiques dont la décentralisation a dispersé la responsabilité entre plusieurs niveaux d'autorité, la Région assurant ainsi une **forme d'intermédiation** entre l'Etat, le Département, l'intercommunal et la commune.*

7.4 Régionalisation et contractualisation

Face à la complexification des politiques publiques, l'échelon régional apparaît en effet, comme l'échelon intermédiaire pertinent de pilotage et de territorialisation des politiques nationales tant par l'Etat que par les collectivités¹⁶.

Cette évolution n'est pas une tendance propre à la France. Pour la plupart des gouvernements des Etats-membres de l'Union européenne, elle répond à un mouvement de fond, que l'intégration communautaire a renforcé, la Commission européenne structurant notamment ses politiques de solidarité et de développement au niveau infranational.

Le niveau régional pourrait devenir ainsi progressivement l'échelon de référence entre les territoires et le niveau central. Favorisant la fluidification des relations entre les ministères et leurs réseaux territoriaux et la réduction du nombre d'interlocuteurs au niveau central, il apparaîtrait alors comme un facteur de plus grande souplesse et de rationalité dans la mise en œuvre des décisions publiques.

¹⁶ Créé par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, le contrat de plan Etat-Région (CPER) vise à servir de cadre à l'action conjointe des administrations territoriales déconcentrées et décentralisées.

8. Une contractualisation spécifique attachée au projet du réseau "Grand Paris Express" : les contrats de développement territorial

8.1 Un nouvel outil de développement des territoires...

Instaurés par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, "**les contrats de développement territorial**" (CDT), conclus entre l'Etat et les collectivités locales, constituent de nouveaux outils déclinant, au niveau local, les objectifs du Grand Paris notamment en matière d'urbanisme, de transports, de déplacements et de développement économique et social. Leur objet est de contractualiser une démarche partenariale d'élaboration et de mise en œuvre sur le long terme des projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris, et en particulier ceux desservis par le réseau de transport public "Grand Paris Express".

Ces contrats sont établis entre l'Etat, représenté par le préfet de région, et les communes et/ou leurs groupements. Y sont associés les Départements et la Région Ile-de-France ainsi qu'un certain nombre d'acteurs institutionnels du Grand Paris dont Paris Métropole, l'Atelier international du Grand Paris, l'Association des maires d'Ile-de-France et les chambres de commerce et d'industrie.

Ils s'articulent autour du nouveau réseau automatique de transport "**le Grand Paris Express**", avec pour objectif de développer de nouvelles centralités, de contribuer à **renforcer la compétitivité économique** de l'Ile-de-France et de participer au développement équilibré des territoires franciliens.

Etablis entre l'État et les collectivités locales, à l'initiative de l'une ou l'autre de ces parties, les contrats de développement territorial concernent un territoire d'au moins deux communes, d'un seul tenant et sans enclave et portent, sauf indication spécifique, sur une durée de quinze ans.

A ce jour, des CDT sont en cours de réflexion ou d'élaboration sur **une vingtaine de territoires**, tous les périmètres n'étant pas encore arrêtés (cf. carte des CDT page 30).

Pour le moment, **dix territoires ont signé des accords-cadres**, documents fixant les grandes orientations des futurs contrats, et prenant appui sur l'ensemble des projets en cours portés par les collectivités.

On observe que ce ne sont pas seulement des territoires directement desservis par le futur réseau qui sont concernés. Des territoires comme "**Confluence**" au nord-ouest ou **Sénart au sud-est**, qui en sont relativement éloignés, ont manifesté leur intérêt pour la démarche, considérant qu'ils pourraient en tirer des retombées positives.

A titre d'exemple, la fiche de synthèse de l'accord-cadre du contrat de développement territorial de Sénart, signé le 23 mars 2012, figure en **annexe 4**.

*Les CDT marquent ainsi une évolution de la planification urbaine vers une conception nouvelle et plus globale de l'urbanisme : l'**urbanisme de projets**, la priorité étant donnée à la conception d'une vision partagée entre l'Etat et les collectivités.*

8.2 ...qui gagnera à être mis en conformité et en synergie avec les éléments de la politique régionale en matière d'aménagement et de développement des territoires

La cohérence du développement et de l'aménagement de la Région-Capitale et de l'ensemble des territoires franciliens est au cœur des responsabilités qui sont confiées à la Région par la loi.

Le nouveau projet de Schéma directeur, préparé en association avec l'Etat, qui a été approuvé le 25 octobre 2012 par le Conseil régional, après une large concertation auprès des Départements, des intercommunalités, des chambres consulaires, des associations, de Paris Métropole, de l'AIGP, et, après avis du CESER, est soumis à enquête publique en vue de sa promulgation par l'Etat, fin 2013.

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoit, dans son article 21, un processus d'adoption des contrats de développement territorial se limitant à une "consultation" de la Région préalablement à leur signature.

C'est pour apporter une plus grande cohérence dans cette démarche, en regard notamment de sa finalité, que la loi **n° 2013-61 du 18 janvier 2013** relative à la « *mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* », dans son titre III portant sur les dispositions relatives au Grand Paris, a modifié les dispositions de l'article 21 en permettant à « *la région Île-de-France et aux départements concernés d'être, à leur demande, signataires des CDT* », lesquels devront être compatibles avec le Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF).

Carte des CDT en cours

Document de travail - 02 / 07 / 2012

Contrat de développement territorial
Chaque CDT associe au moins deux
arrêts que ses équipes travaillent

- Nom du CDT
- Accès-réseau aggrégé
- Commune partenaire de data CDT
- Commune associée
- Partenaire en cours de sélection
- Signe sans l'ère d'attente

Schéma de développement territorial

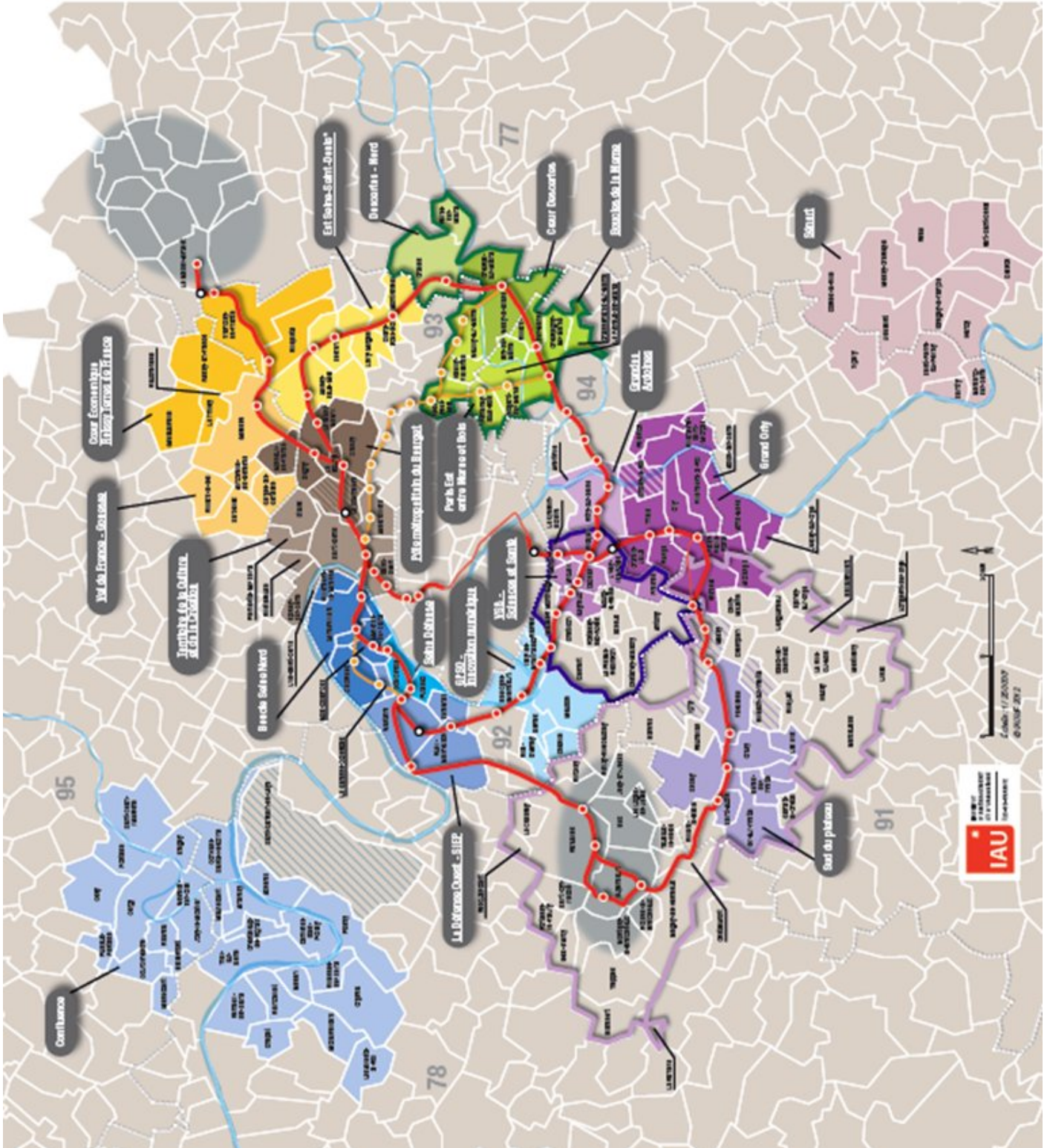
- Cluster de la ville durable
- Vallée scientifique de la Seine
- Paris - Saclay

Réseaux de transport Grand Paris

- Réseau du Grand Paris + gare
- Réseau complémentaire + gare
- Gare relais à titre conservatoire

- Unités départementales
- Unités communales

Autorité : planifys@parisregion.fr www.parisregion.fr



9. Une contractualisation indirecte de la Région : les contrats entre le STIF et les entreprises de transports

9.1 Un nouveau mécanisme de rémunération des entreprises de transport

Le décret du 6 juillet 2000 modifiant les décrets relatifs à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne et portant statut du Syndicat des transports parisiens (STP) prévoit des conventions pluriannuelles entre la RATP, la SNCF,¹⁷ et le STP devenu en 2005, Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), désormais présidé par le président du Conseil régional¹⁸.

Cette **nouvelle démarche de contractualisation** a pour objectif principal de rompre avec le mécanisme de l'indemnité compensatrice (pour les entreprises publiques) et de responsabiliser les opérateurs sur des objectifs de service (en volume et en qualité), de trafic (au travers de la vente des titres) et de maîtrise de leurs charges. Cette rupture, intervenue en 2000, a constitué pour les entreprises publiques et leurs salariés une évolution lourde, destinée à les rendre pleinement responsables de la définition des moyens à mettre en œuvre pour réaliser leurs engagements vis-à-vis de l'autorité organisatrice, avec en contrepartie plus de liberté dans leur gestion. Il s'agit en l'occurrence de **passer d'un contrat de moyens à un contrat de résultat**.

L'autorité organisatrice doit, en concertation avec les collectivités publiques dont elle est l'émanation, définir les services, fixer des objectifs de qualité, déterminer la politique tarifaire et contractualiser sur ces bases avec les opérateurs l'équitable répartition des ressources publiques allouées,

9.2 La nouvelle génération de contrats RATP et SNCF couvrant la période 2012–2015

Approuvés respectivement les 14 mars et 11 avril 2012, à l'issue de négociations longues et complexes, ces contrats anticipent les évolutions du contexte institutionnel destinées à préparer l'ouverture à la concurrence (loi "ARAF")¹⁹.

Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 dite loi "ARAF"

Le Conseil constitutionnel a validé, le 3 décembre 2009, la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ARAF), adoptée le 3 novembre 2009 par le Parlement. Cette loi se veut adapter la réglementation des transports en France au règlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs (dit Règlement "OSP"). Un amendement à la loi ARAF, relatif aux transports de voyageurs en Ile-de-France, prévoit :

- de maintenir le monopole d'exploitation garanti à la RATP pendant 15 ans pour le réseau bus, 20 ans pour le réseau de tramway et 30 ans pour le réseau métro et RER (période de transition valable aussi pour le Transilien de la SNCF) ;
- de transférer à la RATP la propriété des infrastructures, jusque-là détenues par le STIF ;
- de transférer au STIF la propriété des matériels roulants.

¹⁷ Démarche étendue par la suite à l'association professionnelle " OPTILE"

¹⁸ La Région est majoritaire dans le Conseil d'Administration

¹⁹ Loi portant création de l'Autorité de Régulation de l'Activité Ferroviaire

Les objectifs des nouveaux contrats s'articulent autour de trois thèmes majeurs :

- le "durcissement" des indicateurs de suivi de la régularité et de la qualité, pour une mesure plus proche de la perception qu'ont les voyageurs et, par conséquent, plus exigeante pour les entreprises ;
- l'amélioration du service quotidien et une place plus importante accordée aux voyageurs dans le suivi des contrats ;
- un programme d'investissement :
 - pour la RATP, un programme de 6,5 Mds€ sur quatre ans essentiellement consacré à la rénovation du matériel roulant et à la construction de nouvelles infrastructures²⁰ et une contribution annuelle de 1,9 Mds€ en euros constants sur la durée du contrat (quatre ans) ;
 - pour la SNCF, un programme de 2,6 Mds€ sur quatre ans consacré à la modernisation du réseau et une contribution annuelle de 1,715 Mds€ en euros constants sur la durée du contrat (quatre ans).

Ces contrats visent également une amélioration significative du service offert aux voyageurs en matière d'information, d'accueil, de propreté.

9.3 Les contrats entre le STIF et les opérateurs affiliés à OPTILE

L'objectif qui a prévalu a été de définir les moyens à mettre en œuvre pour offrir un service de transport plus efficace et de qualité, adapté aux spécificités de la **grande couronne**, dans le cadre d'une politique de transport régionale intégrée.

La démarche adoptée s'est déroulée en deux temps. Un **contrat "Type I"**, couvrant la période 2008-2011, qui a permis d'engager un premier travail entre les entreprises privées de transport et le STIF, étape nécessaire pour préparer à sa suite un second **contrat de "Type II"** en préparation, plus ambitieux car prenant en compte les paramètres territoriaux, tel que le maillage au niveau de grands bassins de transport.

Par définition, ces contrats ne peuvent pas être de même nature que les précédents (RATP et SNCF) dans la mesure où l'opérateur privé fait son affaire de la gestion de la ligne qu'il exploite (et qui est inscrite au "**Plan de transport régional**") et, en principe, couvre ses coûts d'exploitation par les recettes qu'il perçoit (et d'éventuelles subventions "ciblées"), sans pouvoir prétendre à une subvention d'équilibre de la part du STIF. Il conserve par conséquent les recettes des titres de transport qu'il vend, mais lorsqu'il transporte un voyageur porteur d'un abonnement multimodal (carte "Navigo" par exemple), il est rétribué sur la base de la fréquentation de ses lignes par des voyageurs possesseurs de ce titre.

Il existe ainsi plusieurs conventions :

- une convention principale, qui porte sur les titres "Navigo" et "Imagine'R", établie sur la base de comptages effectués pour chaque ligne une fois par an ;
- une convention ticket "**t**" (perte de recette et intéressement à la vente) ;
- des conventions spécifiques :
 - au titre de la politique de la ville,
 - au titre de lignes décidées par le STIF (La Défense – Mantes par A 14).

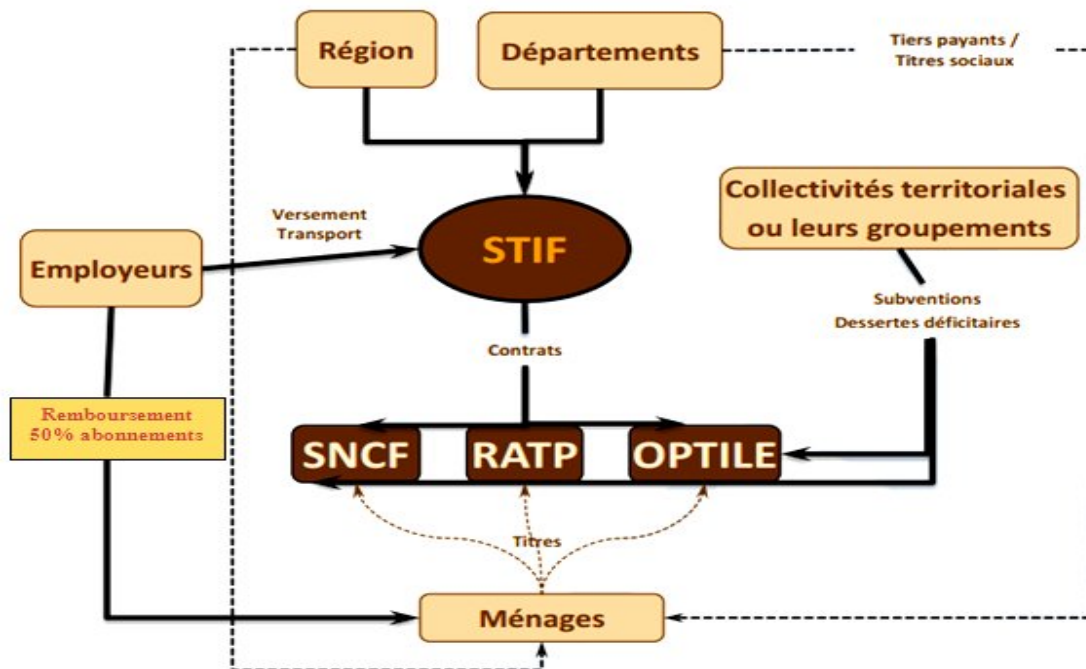
²⁰ Prolongement des lignes 4 et 12 du métro, construction de nouvelles lignes de tramway et prolongement de lignes existantes

Le STIF a le statut **d'établissement public administratif**, jouissant de l'autonomie financière. Il est présidé par le président du Conseil régional d'Ile-de-France. Les membres de son conseil d'administration sont, outre le Conseil régional de l'Ile-de-France, qui y est majoritaire, les représentants des huit Conseils généraux des Départements franciliens²¹. La contribution de la Région au financement du STIF représente la principale dotation qu'elle apporte dans le cadre de son budget de fonctionnement "Transports" (614 M€ au BP 2013).

Cette responsabilité de la Région et le processus contractuel qui, depuis 2000, lui est associé, confèrent par conséquent le caractère d'une « **contractualisation indirecte** » à cette démarche.

9.4 Le budget du STIF en 2012

9.4.1 Les principaux flux financiers



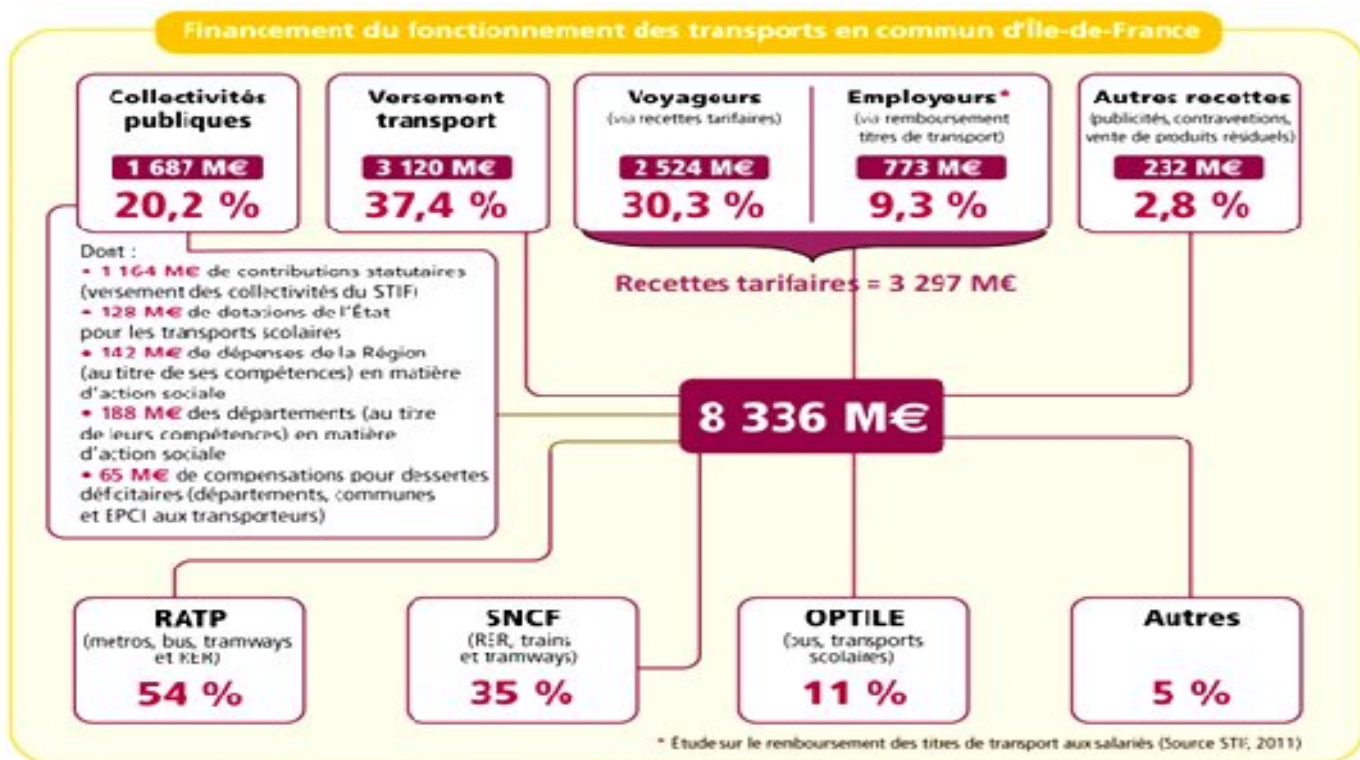
Source STIF

9.4.2 Les dépenses de fonctionnement des transports franciliens en 2012 se sont élevées à plus de 8 Mds€ et le budget d'investissement à 477 M€

Les contrats passés entre le STIF et les opérateurs de transport représentent à eux seuls 89% du budget du STIF, lequel verse :

- plus de 2 milliards d'euros à la RATP et plus de 1,7 milliard d'euros à la SNCF d'Ile-de-France ;
- environ 640 millions d'euros aux entreprises privées regroupées dans l'association OPTILE.

²¹ Dans le cadre de la décentralisation, l'État s'est retiré le 1^{er} juillet 2005 du conseil d'administration du STIF « Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ? »



Pour assurer le fonctionnement des transports en commun franciliens, les ressources ont trois origines principales :

- **les entreprises** pour 37,4% au titre du **versement transport** ;
- **les recettes tarifaires** pour 39,6%, dont 30,3% provenant directement des voyageurs et 9,3% apportés indirectement par les employeurs, au titre du remboursement de 50% des forfaits de transports de leurs employés ;
- **les contributions publiques** provenant des collectivités pour 20%.

9.4.3 Les principaux postes d'investissements (en crédits de paiement)

- 67 M€ : investissement dans la qualité de service (accessibilité, information voyageurs, inter modalité...);
- 227 M€ : achat de trains neufs et rénovations du matériel roulant ferroviaire ;
- 34 M€ : achat de bus ;
- 30 M€ : dans l'infrastructure du réseau de transport (ferroviaires et routières) ;
- 15 M€ : dans la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures.

Ces crédits permettent de financer, entre autres, la mise en accessibilité des gares, la modernisation de l'information auprès des voyageurs, la sécurisation des espaces, les nouveaux bus/trains/tramways d'Île-de-France...

9.4.4 Les autres dépenses

Les autres dépenses concernent, notamment, la redevance due à RFF (209 M€), l'impôt sur le matériel roulant ferré ou IFER (62 M€), les transports scolaires (155 M€, en prenant en compte 60 M€ versés dans le cadre des contrats RATP/SNCF/OPTILE), les frais de recouvrement et de remboursement aux employeurs (46 M€), les dépenses conventionnelles et de qualité de service (53 M€).

Les dépenses de fonctionnement du STIF s'élèvent à 64 M€, dont 23 M€ au titre des études 20 M€ de frais de fonctionnement et 20 M€ de frais de personnel (+12%).

9.4.5 Les contributions publiques

Elles se répartissent au prorata de la densité de la desserte assurée par le réseau, la part de la **Région représentant 51% du budget du STIF** :

- Paris : 30,38% ;
- Hauts de Seine : 7,74% ;
- Seine-Saint-Denis : 3,75% ;
- Val-de-Marne : 3,01% ;
- Yvelines : 1,59% ;
- Essonne : 0,98% ;
- Val d'Oise : 0,91% ;
- Seine-et-Marne : 0,64%.

9.4.6 Le financement des investissements transport

Le financement des investissements transport est partagé entre l'Etat, les collectivités territoriales, le STIF et les opérateurs publics, selon leur nature :

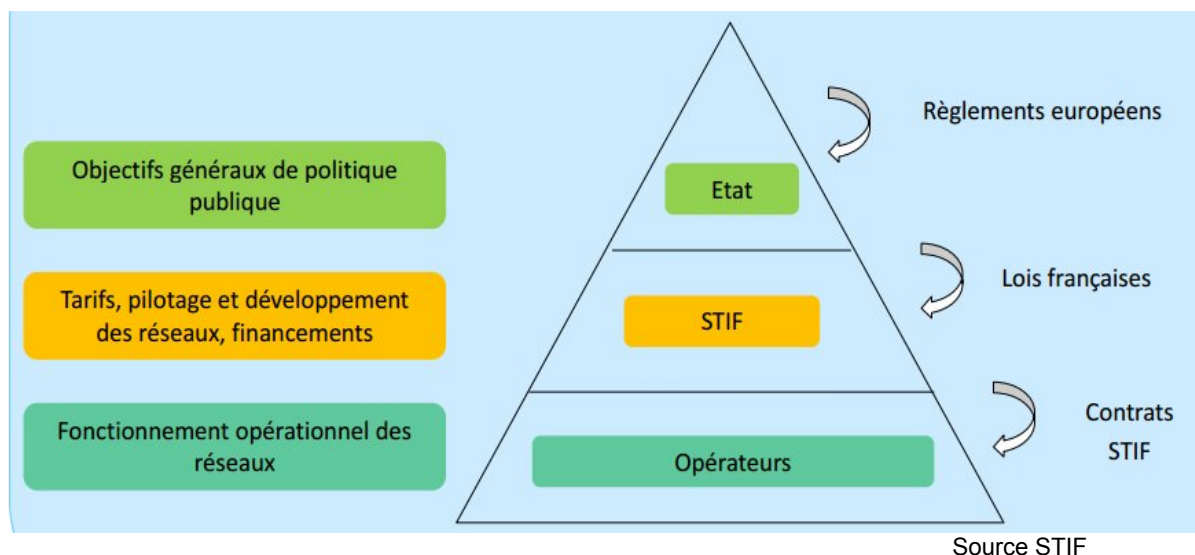
- pour les créations ou extensions de lignes de transports "structurantes" (Métro, tramway et sites propres pour bus) :
 - le CPER actuel prévoit une répartition du financement à hauteur de 60% pour la Région et de 40% pour l'Etat pour un montant total de 5,6 Mds€ sur sept ans ;
 - les contrats particuliers Région-Département qui viennent compléter les opérations inscrites au CPER, pour un montant total de 2 Mds€ sur sept ans (50 % Région et 50 % Département) ;
- les **aménagements locaux** (pour les bus, les pôles d'échanges, l'accessibilité des PMR, l'information des voyageurs..) bénéficient de subventions de la Région et du STIF avec participation du maître d'ouvrage ;
- pour le **matériel roulant**, il est assuré par le STIF selon deux modalités :
 - subventions d'investissement versées aux opérateurs,
 - prise en charge dans les contrats STIF – opérateurs des charges d'amortissement supportées par ces derniers.

9.5 Le STIF, un exemple de contractualisation institutionnelle qui structure les relations entre les acteurs publics, les opérateurs et la population

On observe qu'avec une part à hauteur de 51% des contributions publiques (20% des ressources), la **Région** s'inscrit effectivement, par le biais du STIF, dans une démarche de **contractualisation "indirecte" avec les opérateurs de transport**.

On observe également que l'Etat n'intervient plus directement dans le financement du fonctionnement et ce depuis la réforme institutionnelle intervenue en 2005²², confiant la présidence du conseil d'administration du STIF au président du Conseil régional avec voix prépondérante.

Cela étant, l'Etat n'est pas pour autant absent du processus décisionnel qui, par différentes voies législatives et de contractualisation, intègre l'ensemble des acteurs, à l'aune de leurs responsabilités et compétences respectives, conduisant in fine à la réalisation du **service public de la mobilité**²³.



Le schéma ci-dessus illustre la démarche contractuelle en forme "d'emboîtement pyramidal", comportant à la base l'expression des besoins et attentes de la population que traduit le "contrat de transport" passé avec l'opérateur et matérialisé par l'achat du titre de transport.

Au sommet, l'Etat qui, par voie législative et réglementaire, fixe les objectifs généraux de la politique en matière de transport et de mobilité, intégrant la réglementation et transposant en droit français les directives et règlements européens.

Le STIF, par voie contractuelle, constitue alors le pivot de ce processus, prenant appui sur une assemblée élue, le Conseil régional qui est majoritaire au sein de son conseil d'administration, le STIF réalisant ainsi la synthèse d'éléments politiques, techniques, économiques et sociétaux.

²² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

²³ Le STIF est également en charge de la révision et de l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains (PDU), document de planification qui concerne l'ensemble des acteurs de la mobilité des personnes et des biens à l'échelle de l'agglomération.

10. Constat et perspectives d'évolution

10.1 La contractualisation, une démarche qui participe de la mise en œuvre de la décision publique

En France, les démarches fondées sur la négociation contractualisée de l'action publique ont connu et connaissent un regain d'intérêt, notamment avec le mouvement de décentralisation. En effet, celui-ci favorise et requiert une approche partenariale ouvrant de nouvelles perspectives en matière de contrats (contrats de plan, contrats de territoire, conseils et chartes de développement...). La diffusion de ces démarches contractuelles s'est opérée dans la perspective d'un double renouvellement : celui des formes de la participation et de la consultation publique et celui des modes de mise en débat et de coordination entre institutions et acteurs politiques, économiques, sociaux (ainsi que directement avec la population²⁴), qui participent de la décision et de l'action publiques.

Les premières lois de décentralisation en effet ont créé des "blocs de compétences" qui correspondaient à des ensembles cohérents alors même que les **actions publiques**, de plus en plus **transversales**, tendent à se multiplier.

*C'est ce qui explique que les démarches contractuelles se sont imposées d'elles-mêmes et tendent à se généraliser pour **assouplir et accompagner ces nouvelles frontières d'action** dans la mise en œuvre de la décision publique.*

10.2 Une démarche qui s'inscrit dans le cadre d'une territorialisation de l'action publique...

L'exercice de la négociation dans la mise en œuvre des politiques contractuelles s'exerce à l'aune des compétences de chacun des acteurs, aux frontières des domaines d'action, entre les différents niveaux de décision publique :

- **au niveau de l'Etat**, elle s'exerce entre les différents secteurs d'intervention, sous forme notamment de réunions interministérielles²⁵ et tient compte de plusieurs facteurs : ressources financières et juridiques, capacité à construire une offre en adéquation avec les objectifs de l'Etat, volonté de rééquilibrage entre territoires, prise en compte des politiques nationales en matière d'énergie...
- **au niveau de la Région et de ses territoires**, la territorialisation de l'action publique, concrétisant la volonté de mieux prendre en compte la **spécificité des situations locales**, a conduit au développement de programmes contractuels déclinés entre l'Etat, les Régions et les collectivités locales, dans des champs aussi variés que le logement, les transports, le soutien à l'emploi, l'éducation, l'action sociale, la santé, la sécurité...

Cette démarche s'est progressivement affirmée comme un **nouvel outil de mobilisation de tous les acteurs** susceptibles de relayer la décision publique, préalable à l'action, à une échelle territoriale identifiée par ses caractéristiques, ses besoins propres et les attentes prioritaires des populations concernées.

²⁴ La concertation publique et les débats publics en sont l'illustration : les conclusions qu'en tirent les "maîtres d'ouvrage" les ont souvent amenés à modifier les projets soumis à concertation

²⁵ C'est le "Comité Interministériel d'aménagement et de Compétitivité des Territoires" du 6 mars 2006 qui a jeté les bases de la nouvelle génération de Contrat Pluriannuel Etat-Région, décliné par grandes politiques (CPER 2007-2013)

A cet égard, les **Contrats de Développement Territorial (CDT)** constituent incontestablement une manière innovante et originale d'associer directement les territoires à un grand projet porté par l'Etat, avec l'appui de la Région (le « *Nouveau Grand Paris* ») et faire en sorte qu'ils puissent directement bénéficier des retombées positives. Ces contrats marquent ainsi une évolution de la planification urbaine et de la programmation vers une conception plus "participative" au bénéfice du développement des territoires.

Une telle démarche nécessite d'inventer de nouvelles façons de faire « *travailler ensemble* », dans une vision partagée, les divers intervenants d'origines, de compétences et de cultures différentes dont il importe de faire converger les objectifs dans un **cadre contractualisé**.

L'implication de la société civile, dans toutes ses composantes, peut contribuer à dépasser certains clivages, quelle qu'en soit la nature et favoriser l'élaboration d'une charte d'objectifs partagés débouchant sur des formes appropriées de contractualisation de l'action publique territorialisée.

10.3 ...qui va de pair avec la décentralisation et le mouvement de métropolisation...

Pour autant, la démarche de territorialisation de l'action publique ne peut se concevoir comme résultant de la juxtaposition de politiques publiques "éclatées" pouvant donner le sentiment que la région est une sorte « *d'archipel métropolitain* » sans véritable cohésion et solidarités intra-régionales. Ce serait méconnaître le fait que, face à la mondialisation et aux mutations de toute sorte que connaît notre société, mais également à la persistance de fortes inégalités territoriales caractérisées par les différentes crises qu'elles provoquent, les réponses apportées par chaque collectivité de façon isolée ne sont pas en mesure de maîtriser ces phénomènes.

Or, non seulement certains outils traditionnels d'intervention publique, mais aussi l'organisation institutionnelle de l'Ile-de-France ne permettent plus de faire face aux enjeux posés par cette situation et par conséquent d'orienter, aussi directement qu'avant, l'évolution de chacun de ses territoires, leur composition sociale et leur identité urbaine. De ce constat émerge la problématique d'une **réforme de la gouvernance urbaine, donnant toute sa place à l'idée de métropole**, à même de mieux aborder la question de l'intégration territoriale dont, il faut bien le reconnaître, le concept n'a pas encore permis, en Ile-de-France, de dégager un consensus, même relatif.

Cela étant, la poursuite de la construction métropolitaine avec sa gouvernance propre ne saurait à elle seule constituer "la solution" face à la complexité des phénomènes qui marquent l'évolution urbaine, économique, sociale et environnementale des territoires franciliens, dans leur diversité. Ce n'est qu'un aspect, important certes, mais qui doit s'inscrire dans ce qui pourrait être une nouvelle répartition des compétences entre collectivités, et une redéfinition des relations entre elles et avec l'Etat²⁶.

*La nouvelle étape de décentralisation, en débat au Parlement, sera l'occasion d'aborder l'ensemble des éléments sous-tendus par cette problématique, sans pour autant caresser l'illusion d'un modèle parfait "à la française" mais, plus modestement de dessiner le socle d'un nouveau schéma de gouvernance mieux adapté aux **spécificités des grandes régions métropolitaines**.*

²⁶ C'est précisément un objectif central des projets de loi relatifs à l'acte III de la décentralisation en cours d'examen au Parlement

10.4...et qui requiert la mise en œuvre de processus d'évaluation

Les mouvements de décentralisation et de déconcentration de l'action publique constituent des démarches qui, parallèlement, impliquent le développement de **procédures d'évaluation des politiques publiques**²⁷.

Si ce travail incombe aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, il n'en demeure pas moins que cette évaluation, s'agissant de politiques décentralisées, se trouve complexifié par la multiplicité des centres de responsabilité avec la multiplication des unités d'évaluation.

Dans la mesure où, il ne peut être question d'un "modèle unique" pour conduire de telles démarches, ne faut-il pas considérer que c'est à l'échelon local qu'il convient de définir et faire adopter des procédures d'évaluation, comme gage de leur contribution efficace à une évaluation participative ?

Pourquoi, dans ce cadre, ne pas **faire confiance aux collectivités pour formaliser cette évaluation** ? Cette solution cependant, conforme au principe d'autonomie des collectivités locales, ne les exonère en rien des évaluations prévues au terme des dispositions de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité²⁸. Reste la question plus complexe de l'évaluation relative à des compétences croisées.

En conclusion, "décentralisation, contractualisation et évaluation" sont trois éléments indissociables dans la mise en œuvre de la décision publique au bénéfice de son efficacité, et cela aux différents niveaux où elle s'applique,

10.5 La contractualisation : quels enjeux, quels défis ?

En recentrant son intervention sur des territoires, l'action publique donne au projet local une place déterminante. Elle dessine également une géographie prioritaire, en révélant une multitude de zones d'intervention, mobilisant à la fois les moyens publics et les acteurs locaux, dans un cadre contractualisé autour de projets clairement identifiés.

Pour autant, cette évolution ne saurait se limiter à la plus grande satisfaction d'objectifs locaux qui seraient par trop déconnectés d'une vision régionale, elle-même élaborée en cohérence avec une politique nationale prenant appui sur les grands équilibres sociaux, économiques et environnementaux à rechercher.

²⁷ Le projet de loi relatif aux « solidarités territoriales et de la démocratie locale », en cours d'examen au Parlement dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, ouvre la possibilité au président du Conseil régional de « demander au CESER d'évaluer les politiques publiques auxquelles la région participe ». Le CESER peut être saisi « de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région ».

²⁸ loi qui autorise la création de missions d'information et d'évaluation au sein des assemblées délibérantes des communes de 50 000 habitants et plus, ainsi que dans les Conseils généraux et régionaux.

Dès lors, les questions soulevées par le développement de la politique contractuelle, dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, semblent devoir se recentrer sur des sujets prioritaires, situant le contrat comme moyen :

- d'adapter les politiques publiques aux réels **besoins des territoires** ;
- d'initier des démarches visant à renforcer les dispositifs de péréquation, au nom de la **solidarité et de la cohérence territoriales** ;
- de valoriser les **démarches partenariales**, autour d'un diagnostic partagé, articulant les différents niveaux de la décision publique et y intégrant l'expression de leurs besoins par les citoyens (« *partir du citoyen pour penser la cohérence de l'action publique* ») ;
- d'inscrire cette démarche dans un cadre de **gouvernance**, guidé par le **principe de subsidiarité** ;
- de contribuer à **féderer les acteurs** autour de projets de niveaux régional, territorial et local ;
- de favoriser la **lisibilité et la cohérence de l'action publique** à différentes échelles territoriales et dans des temporalités telles qu'elles permettent d'en garantir une certaine continuité, "dans la souplesse", face aux aléas.

Sur la base de ces enjeux à assigner aux politiques contractuelles de la Région, se pose la question des recommandations paraissant les plus appropriées, dans un contexte marqué principalement par :

- la **raréfaction des ressources publiques** appelant une plus grande sélectivité dans les projets constitutifs de la contractualisation ;
- le besoin de renforcer l'**articulation** entre les **politiques publiques** soutenues par la Région et les **projets de territoires** ;
- la nécessité de mettre la question de la **solidarité et de la cohérence territoriales** au cœur de la politique contractuelle régionale ;
- la **perte de repères et de confiance** de nos concitoyens dans leurs institutions.

11. Les voies de progrès

Le fondement de la démarche de contractualisation, en tant qu'outil de mise en cohérence de projets publics sur un même territoire, d'accompagnement de la décentralisation et de hiérarchisation des priorités, est totalement légitime. Sa pratique devrait néanmoins faire l'objet d'inflexions portant essentiellement sur :

- le **contenu des contrats** qui gagnerait à être plus sélectif (éviter le saupoudrage) ;
- les temporalités et notamment la **durée** de sept ans des CPER, concevable pour un "contrat-cadre", mais à décliner en "contrats de programmation" de plus courte durée ;
- la mise en **cohérence avec les autres démarches de planification** et de programmation : SDRIF, SCoT, PLU et PDU ;
- l'inscription de cette démarche dans une **approche territorialisée** ;
- la mise en œuvre effective de démarches **d'évaluation a priori et a posteriori** des politiques régionales et les conséquences qu'on en tire ;
- **l'implication de la société civile** tout au long du processus d'élaboration et de mise en œuvre des décisions publiques, mais aussi la recherche d'une plus grande lisibilité des démarches contractuelles vis-à-vis des citoyens.

*Avec la **décentralisation**, le recours au contrat apparaît comme la démarche la plus appropriée pour mettre en cohérence les décisions publiques, prenant en compte les grandes orientations de l'Etat, et une juste appréciation de la réalité des territoires qu'il faut appréhender dans leur complexité, leurs enjeux et leurs interactions. L'avenir de la contractualisation amène par conséquent à penser les principes de territorialisation et de différenciation comme de **nouveaux vecteurs de l'action publique**, de nature à renforcer la cohérence et la solidarité territoriale.*

Dans ce cadre, le **rôle fédérateur de la Région** comme "pivot" dans la négociation, avec l'Etat, d'une part, avec les autres collectivités et acteurs de l'action publique, d'autre part, s'impose, eu égard notamment à la grande diversité d'acteurs légitimes à intervenir sur des champs similaires constitutifs de la décision publique.

*Les différentes formes de contractualisation apparaissent alors comme des modes d'intervention permettant d'impulser et de coordonner des politiques publiques dont la décentralisation a dispersé la responsabilité entre plusieurs niveaux d'autorité. La Région assure ainsi une forme **d'intermédiation** entre l'Etat, le Département, l'intercommunal et la commune. A travers cette problématique de la contractualisation, ce sont en définitive les questions de **la légitimité de l'action publique**, de sa mise en œuvre et de son pilotage qui sont en jeu.*

PERSONNES AUDITIONNEES ET RENCONTREES

Le président, le rapporteur et les membres de la commission des Finances et du Plan adressent leurs remerciements aux personnalités ci-dessous qui ont bien voulu apporter leur contribution à la préparation du présent rapport.

Au cours d'auditions devant la commission :

- le 6 juin 2012 :

Gérard LACOSTE, Directeur général adjoint de l'IAU, délégué à la stratégie et au développement, accompagné de Jean-Pierre CHAUVEL, Chargé d'études ;

- le 29 janvier 2013 :

Laurent FISCUS, Préfet, Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de la Préfecture d'Ile-de-France, accompagné de Vasilije KUJACIC, Chargé de mission pour les programmes européens et la contractualisation ;

- le 20 février 2013 :

Valérie MANCRET-TAYLOR, Directrice de la planification, de l'aménagement et de la métropolisation à l'Unité Aménagement durable de la Région Ile-de-France, accompagnée de Julien MEGDOUD, Chef du service politiques contractuelles ;

- le 18 mars 2013 :

Fabien TASTET, Directeur général des services du Conseil général de l'Essonne, accompagné d'Amos WAINTRATER, Chargé de mission auprès du Directeur général des services ;

- le 3 avril 2013 :

Marie-Christine PREMARTIN, DGA du pôle aménagement et développement durable du Conseil général de Seine-Saint-Denis ;

- le 17 avril 2013

Pascal GRUSELLE, Conseiller pour les affaires européennes du président de l'Association des Régions de France (ARF).

Lors d'entretiens avec le rapporteur :

- le 7 décembre 2011 :

Jean-Michel THORNARY, Directeur général des services de la Région Ile-de-France, accompagné d'**Anne BOSCHE-LENOIR**, Directeur général adjoint de l'Unité Finances, Audit et Contrôle de gestion et de **Jean-Claude GAILLOT**, Directeur général adjoint de l'Unité Aménagement durable, en présence de Danièle LUCCIONI, Vice-présidente du CESER et de Jacques MONIER, rapporteur permanent budget du CESER ;

- le 24 avril 2013 :

Bernard PIPINO, Chargé de mission auprès du Directeur général adjoint de l'Unité Aménagement durable de la Région Ile-de-France .

GLOSSAIRE

AIGP	Atelier international du Grand Paris
AP	Autorisation de programme
CDT	Contrat de développement territorial
CIACT	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CPER	Contrat de projet Etat-Région
CPRD	contrat particulier Région-Département
DOCUP	Document unique de programmation
EPA	Etablissement public d'aménagement
FEDER	Fond européen de développement régional
GP	Grand projet
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
OIN	Opération d'intérêt national
OPTILE	Organisation professionnelle des transports d'Ile-de-France
NQU	Nouveau quartier urbain
PCRDT	Programme cadre de recherche et de développement technologique
PDU	Plan de déplacement urbain
PLU	Plan local urbain
PMR	Personne à mobilité réduite
PPP	Partenariat public privé
PUI	Programme urbain Intégré
RFF	Réseau ferré de France
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la Région Ile-de-France
STIF	Syndicat des transports d'Ile-de-France
STP	Syndicat des transports parisiens
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TP	Taxe professionnelle
ZAC	Zone d'aménagement concerté

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

TEXTES DE LOI :

Les trois projets de loi de l'acte III de la décentralisation présentés le 10 avril 2013

- « *Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* » ;
- « *Mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires* » ;
- « *Développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale* ».

Loi du 18 janvier 2013 relative à la « *mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* »

Loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

Loi du 3 novembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (dite loi ARAF)

Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

RAPPORTS ET OUVRAGES :

Rapport n° 48-13 **de juin 2013** relatif au Compte administratif de la Région Ile-de-France pour 2012.

« *Rapport de la mission sur le calendrier pluriannuel de réalisation et de financement du projet de Grand Paris Express* » – Pascal Auzannet – **10 décembre 2012**

« *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales* » - Georges LABAZEE, Sénateur – **9 octobre 2012**

« *Rapport au Premier Ministre sur les finances départementales* » - Pierre JAMET, Directeur Général des Services du département du Rhône – **20 Avril 2010**

« *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération* » - Les Cahiers du GRIDAUH – n° 12 – **2005**

« *Exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens* » - Rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée Nationale - Augustin BONREPAUX et Louis GISCARD d'ESTAING **29 juin 2005**

« *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-Régions* » Avis du CES – Rapporteur : Francis VANDEWEEGHE – **2004**

ANNEXES

Annexe 1 : Contrat particulier entre la Région Ile-de-France et le département des Hauts-de-Seine	57
Annexe 2 : Contrat particulier entre la Région Ile-de-France et le département de Seine-et-Marne	61
Annexe 3 : Les trois projets de loi portant sur l'acte III de la décentralisation transmis au Parlement le 10 avril 2013	65
Annexe 4 : Fiche de synthèse de l'accord cadre du Contrat de développement territorial de Sénart	67
Annexe 5 : Note de cadrage d'auto saisine adoptée par le bureau du CESER le 11 janvier 2012	71

Annexe 1

CONTRAT PARTICULIER

ENTRE

LA REGION ILE DE FRANCE

ET

LE DEPARTEMENT DES HAUTS-DE-SEINE

Période 2009-2013

La Région Ile-de-France représentée par Monsieur Jean-Paul HUCHON, Président du Conseil Régional d'Ile-de-France, autorisé par la délibération n° CR..... du Conseil Régional en date du,

Et le Département des Hauts-de-Seine représenté par Monsieur Patrick DEVEDJIAN, Président du Conseil général des Hauts-de-Seine, autorisé par la délibération ... de l'Assemblée départementale en date du ...

Conviennent ce qui suit :

1- Préambule :

Afin de compléter les opérations inscrites au Contrat de Projets Etat Région 2007-2013, le Conseil régional d'Ile de France et le Département des Hauts-de-Seine souhaitent poursuivre l'effort engagé pour renforcer l'armature du réseau de transports collectifs francilien, à travers une programmation financière claire et lisible d'infrastructures desservant les Hauts-de-Seine à engager durant la période 2009-2013.

Le Département s'est d'ores et déjà engagé à contribuer financièrement à deux opérations inscrites au Contrat de Projets Etat Région 2007-2013 :

- Le réaménagement du Pôle de Nanterre Université dont la deuxième phase est inscrite au CPER 2007-2013 et pour laquelle le Département des Hauts-de-Seine contribue à hauteur de 5,12 M€2008 soit 10,27% du coût total de la deuxième phase, la Région à hauteur de 16,69 M€ soit 33,49 %.
- Le prolongement de la ligne n°4 à Bagneux qui consiste à réaliser deux stations supplémentaires au-delà de Mairie de Montrouge et pour lequel le Département a proposé de reconduire le taux de financement de la première phase soit 14,25%, la Région y participant de l'ordre de 60 %, étant entendu que le coût de réalisation des travaux de la deuxième phase sera arrêté par le Conseil du STIF à l'issue des études d'avant-projet encourus par la RATP.

La Région et le Département souhaitent la réalisation du prolongement d'EOLE depuis Haussmann Saint-Lazare jusqu'à la Défense et sont favorables au prolongement de cette infrastructure vers les Yvelines afin de desservir le secteur Seine Aval et le Mantois. Le Département participera aux côtés de la Région au financement de cette opération une fois le débat public achevé et l'estimation des coûts connue.

De même, le Département est intéressé par la section Nord-Ouest du projet Arc Express, qui apporte une desserte de la boucle nord des Hauts-de-Seine et contribuera avec la Région au financement de cette opération une fois le débat public achevé et l'estimation des coûts connue.

Aux côtés de l'Etat, la Région, la Ville de Paris et du Département de Seine-Saint-Denis, le Département des Hauts-de-Seine sera partie prenante à hauteur de 10 % des financements du Contrat spécifique visant à financer le prolongement de la ligne 14 du métro vers la Mairie de Saint-Ouen, solution retenue pour la désaturation de la ligne 13 du métro, qui permettra de décharger le tronçon central et d'améliorer la desserte du territoire Alto séquanais.

Par ailleurs les partenaires se rapprocheront du Syndicat des Transports en Ile-de-France pour demander des études de faisabilité du projet de transport collectif en déclivité envisagé de la gare de Meudon – Bellevue à la station Brimborion du T2 ; pour veiller aux programmes de mise en accessibilité des transports pour les personnes handicapées ; pour étudier le prolongement du dispositif de transport fluvial de personnes VOGUEO à l'Ouest ; pour faire aboutir le projet de TCSP Val-de-Seine.

2- Opérations inscrites au Contrat Particulier

Quatre opérations sont inscrites au Contrat Particulier Région – Département des Hauts-de-Seine. Elles contribuent chacune à l'objectif de renforcer le maillage du territoire en infrastructures de transports collectifs en rocade. Leur absence est en effet préjudiciable au fonctionnement du réseau principal lourd (métro, Transilien, RER), d'autant plus que le nombre de déplacements en rocade est en croissance continue.

Il s'agit de liaisons en mode tramway ou bus à haut niveau de service, empruntant exclusivement le réseau de voirie départementale et s'inscrivant dans des emprises publiques disponibles, afin d'éviter lors de la réalisation les difficultés liées aux acquisitions foncières.

2.1 - Les études et travaux pour la réalisation de la liaison intra départementale Croix de Berny – Clamart Centre en tramway. Cette infrastructure de transports collectifs en site propre de type tramway est inscrite au SDRIF de 1994 comme un maillon du projet Grand Tram et figure au projet de SDRIF approuvé par le Conseil Régional en septembre 2008. Il s'agit d'une liaison en rocade de 8,4 km qui empruntera la RD986, qui assurera un maillage entre le RER B à Croix de Berny et le tramway Châtillon- Vélizy-Viroflay et a vocation à être prolongé jusqu'à Issy-les-Moulineaux.

Cette ligne, en correspondance avec le trans-Val-de-Marne à la station Croix de Berny, permet d'assurer une offre de transport performante dans des secteurs actuellement mal desservis comme les quartiers denses de la Butte Rouge à Châtenay-Malabry et du Parc d'Activités du Plessis-Clamart, de renforcer l'accès du Pôle de la Croix-de-Berny dont le réaménagement concomitant de la gare routière est indispensable au bon fonctionnement du terminus de la nouvelle ligne.

L'insertion de cette ligne de tramway s'inscrit intégralement dans les emprises départementales et ne nécessite par conséquent pas d'expropriation en section courante.

Le coût estimatif de cette opération est de 225 M€2008 HT, hors site de remisage et de maintenance (dont plusieurs implantations ont toutefois été d'ores et déjà étudiées), hors matériel roulant.

2.2 - Les études et travaux pour le prolongement du T1 à Asnières entre les Courtilles et les Quatre routes en tramway.

Cette section du T1 s'inscrit dans le prolongement direct de la ligne actuellement en construction entre Saint-Denis et Asnières-Gennevilliers les Courtilles.

Il s'agit de poursuivre l'insertion du T1 sur la RD986 selon les mêmes principes sur une longueur d'environ 900 mètres avec une ou deux stations supplémentaires, avec le même mode et le même exploitant que T1.

Le coût prévisionnel de l'opération est estimé à 36 M€2008 HT, hors matériel roulant.

2.3 - Les études et travaux pour le prolongement du T1 à Nanterre et Rueil-Malmaison en préfiguration bus

Les études et les options de tracé pour le T1 dans Colombes étant insuffisamment avancées pour programmer des travaux dans le cadre de ce Contrat Particulier, il est proposé d'initier la réalisation d'une infrastructure de transport collectif en site propre de rocade entre Rueil Malmaison et Colombes sur la RD 913, la RD 131 et la RD 986.

Dans une première phase, il s'agirait d'une préfiguration en mode Bus à Haut Niveau de Service dont les études d'insertion mettent en évidence la possibilité d'une réalisation des aménagements dans les emprises départementales entre Rueil-Malmaison et Nanterre, par conséquent sans expropriation, et en cohérence avec une transformation ultime en tramway.

La section allant au-delà du secteur de Nanterre Université et traversant Colombes consisterait à utiliser les aménagements réalisés dans le cadre du comité d'axe PDU de la ligne d'autobus 304.

Le coût prévisionnel de l'opération est estimé à 100 M€ 2008 HT, hors matériel roulant.

2.4 - Les études pour le prolongement du T1 entre les 4 routes et le T2 à Colombes – La Marine

Afin de donner une perspective de continuité de la rocade en tramway, le Contrat Particulier prévoit la réalisation des études nécessaires à affiner les choix de tracés pour la traversée de Colombes et les principes d'insertion du T1 entre le carrefour des Quatre Routes à Asnières et les terrains de la Marine à Colombes, lieu du site de remisage et de maintenance et point de correspondance avec le tramway T2 prolongé au Pont de Bezons actuellement en phase travaux. 4 M€ 2008HT de crédits d'études sont inscrits pour cette opération au Contrat Particulier.

3- Engagements financiers

Le montant des engagements pris par la Région Ile-de-France et le Département des Hauts-de-Seine s'élève à 365 M€ HT se répartissant en 122,5 M€ HT pour la Région Ile-de-France et 242,5 M€ HT pour le Département des Hauts-de-Seine.

4- Gouvernance

Pour chaque opération du contrat entre le Département des Hauts-de-Seine et la Région Ile-de-France, une convention de financement sera mise en œuvre avant l'engagement des travaux.

Cette convention définira les engagements réciproques des signataires concernant les conditions administratives, techniques et financières dans lesquelles sera réalisée et financée l'opération.

Elle définira notamment un coût d'objectif de l'opération, sur lequel le maître d'ouvrage s'engage. Le Syndicat des Transports d'Île de France (STIF) sera chargé du contrôle de la maîtrise d'ouvrage.

Les engagements financiers pris par les partenaires restent subordonnés au vote des crédits dans le cadre de leurs budgets annuels.

Le Président du Conseil Régional et le Président du Conseil Général des Hauts-de-Seine sont chargés conjointement de l'exécution du présent contrat qui fera l'objet d'un suivi annuel.

5- Clause de revoyure

Le présent contrat fera l'objet d'une revoyure en 2011 et pourra être révisé en tout ou partie d'un commun accord entre la Région et le Département.

6- Prise d'effet et durée

Le présent Contrat Particulier prendra effet à compter de sa signature jusqu'au 31 décembre 2013.

Fait à Nanterre, le 2009, en deux exemplaires originaux,

Le Président du Conseil
Régional d'Ile-de-France

Jean-Paul HUCHON

Le Président du Conseil
Général des Hauts-de-Seine

Patrick DEVEDJIAN

Annexe 2

CONTRAT PARTICULIER

ENTRE

LA REGION ILE DE FRANCE

ET

LE DEPARTEMENT DE SEINE-ET- MARNE

La Région Ile-de-France représentée par Monsieur Jean-Paul HUCHON, Président du Conseil Régional d'Ile-de-France, autorisé par la délibération n° CR.....01 du Conseil Régional en date du2008,

Et le Département de la Seine et Marne représenté par Monsieur Vincent EBLE, Président du Conseil Général de la Seine et Marne, autorisé par la délibération ... de l'assemblée départementale en date du ...

Convient ce qui suit :

Suite à la signature du contrat de projets Etat Région le 23 mars 2007, le Conseil régional d'Ile de France et le Conseil général de la Seine et Marne souhaitent poursuivre l'effort engagé pour soutenir un développement durable et solidaire du territoire francilien, à travers une programmation financière claire et lisible pour la période 2007-2013, qui doit permettre la mise en œuvre des orientations comprises dans le projet de SDRIF.

En effet, malgré l'effort financier considérable de la Région au titre du contrat de projets – soit 3425 M€- les deux collectivités estiment nécessaire de renouveler le contrat particulier conclu pour la période 2000-2006 afin de répondre aux enjeux spécifiques du territoire seine et marnais. Il s'agit également de faire face au désengagement de l'Etat par rapport au contrat de plan précédent.

La Région et le Département s'engagent donc à mener conjointement les actions identifiées dans le présent contrat et qui sont regroupées autour de **9 axes** :

- Aménagement
- Transport en commun
- Sécurité routière
- Aménagements routiers
- Patrimoine et culture
- Environnement
- Economie et tourisme
- Insertion sociale, logement et solidarités
- Education, enseignement supérieur et formation.

Le contrat Région Ile de France/Département de Seine et Marne constitue un document de programmation financière ambitieux capable de soutenir durablement le développement des nombreux territoires qui composent le plus vaste des départements franciliens.

1. Doter le territoire seine et marnais des infrastructures capables de répondre à ses besoins spécifiques :

Le contrat Région Département 2007/2013 succède au contrat 2003-2006 qui engageait les deux collectivités sur un programme d'investissements de 217M€.

Cet effort financier important doit se poursuivre en prenant en compte deux objectifs majeurs :

- la volonté d'inscrire au nouveau contrat des projets opérationnels et mis au service des Franciliens rapidement ;
- la nécessité d'identifier les défis particuliers que doit relever la Seine et Marne et d'y répondre de façon la plus satisfaisante possible.

En effet, la Seine-et-Marne connaît **la croissance de population** la plus forte d'Ile de France. Celle-ci devrait se poursuivre : la population seine-et-marnaise a doublé entre 1968 et 2004, pour atteindre 1,25 millions d'habitants, soit 11,1% de la population francilienne. Il s'agit du seul département d'Ile-de-France dont le solde migratoire est resté positif entre 1990 et 1999. Selon les projections de l'INSEE, il pourrait rassembler près de 16% de la population d'Ile-de-France en 2030, **représentant à lui seul plus de 60% de la croissance attendue de la population francilienne.**

La Seine-et-Marne apporte par ailleurs **une participation essentielle à l'effort de construction de logements** : pour atteindre les objectifs de construction de logements du projet de SDRIF, la Seine-et-Marne doit fournir 8 900 logements par an, soit environ 15% de l'objectif régional (60 000 logements/an). De plus, pour atteindre l'objectif du projet de SDRIF de 30% de logements sociaux dans le parc total des logements en 2030, **la Seine-et-Marne devra fournir l'effort le plus important après Paris.**

Malgré ce fort dynamisme démographique et cet effort de construction, la Seine et Marne doit faire face à des contraintes financières importantes. En effet, le potentiel fiscal par habitant du Département de Seine-et-Marne (en 2006) est le plus faible d'Ile-de-France, du fait en particulier d'une richesse des ménages limitée, et d'un déficit du taux d'emploi dans le département. **Pourtant, les dépenses obligatoires** (insertion, aide aux personnes âgées, à l'enfance, aux personnes handicapées, services de secours, éducation...) **sont en forte augmentation dans le Département** en raison du transfert de compétences et de charges nouvelles par l'Etat.

Ce contexte particulier conduit la Région Ile de France à faire preuve de solidarité en apportant un concours significatif pour la réalisation d'équipements et d'infrastructures indispensables pour garantir une croissance équilibrée et durable du territoire francilien.

A cet égard, trois sources de financement sont identifiées : le financement au titre du contrat Région Département, le financement au titre du contrat de projets (volet « améliorer l'attractivité de l'Ile de France ») et le financement de la Région hors contrat. Pour ces deux dernières sources de financement, la Région s'engage ci-dessous à apporter une attention toute particulière sur un certain nombre de projets déjà identifiés.

2. Une thématique principale : les déplacements, pour compenser le désengagement de l'Etat en Seine et Marne

La poursuite de l'urbanisation, en particulier dans les 2 villes nouvelles de Marne la vallée et Sénart nécessite la **création d'infrastructures de transports (collectifs ou routiers)**, pour éviter la saturation du réseau.

2.1 Les projets de transports collectifs et les circulations douces :

Le territoire seine et marnais est très étendu et comporte des agglomérations petites et dispersées. L'effort en transport en commun doit donc être particulièrement significatif pour apporter une qualité de service satisfaisante aux Seine et marnais. Dans ce contexte, des

études sont prévues pour des futurs transports en site propre ; le plan de déplacement urbain et un programme de circulations douces seront financés.

Par ailleurs, l'amélioration de la ligne Meaux –la Ferté Milon est inscrite au contrat. L'aménagement des infrastructures, pour un meilleur confort des Franciliens, est également prévu avec le financement de la suppression des passages à niveaux et de murs anti-bruits. Enfin, dans un esprit de développement durable, des crédits sont consacrés au transport de marchandises.

Ce contrat est en outre l'occasion de rappeler l'engagement financier du département en faveur de la ligne de transport en commun Sénart Corbeil : 5M€ seront ainsi apportés par la Seine et Marne à cette opération déjà inscrite par ailleurs au Contrat de Projets.

2.2 La sécurité routière et le soutien aux infrastructures :

Le Conseil général gère **une longueur de réseau routier** très importante : avec 4059 km de routes départementales (soit près de la moitié du réseau départemental d'Ile-de-France), l'entretien du réseau routier est une charge importante à laquelle se sont ajoutés 352km de routes nationales d'intérêt local (RNIL) dans le cadre de l'acte II de la décentralisation. La croissance de l'urbanisation nécessite de plus la réalisation de nouveaux aménagements, pour assurer le fonctionnement satisfaisant du réseau francilien.

La Région prend ses responsabilités dans un contexte général de désengagement de l'Etat. Ainsi, les deux collectivités s'engagent à mettre en œuvre d'importants projets de sécurité routière. Par ailleurs, ce contrat est également l'occasion de financer des opérations d'approches et de traversées d'agglomérations afin de privilégier la gestion des différents flux traversiers et l'amélioration du cadre urbain. A cela s'ajoute le soutien à trois aménagements routiers structurants : la liaison Meaux Roissy, la RD228 avec la déviation de Meaux-Coulommiers, ainsi que celle relative à la liaison entre l'A6 et la RD607. Enfin, une série d'opérations sera financée parmi lesquelles figurent l'aménagement de la RD 231 entre la RN 4 et la RD 619 ou celle relative à la RD411 à Montereau.

3. Pour lutter contre un taux d'emploi trop faible, le développement de l'enseignement supérieur, de l'économie et du tourisme doit être recherché :

Dans le domaine de l'enseignement professionnel et surtout de l'enseignement supérieur, du fait du déficit d'offre de formation dans le département, du manque de logements pour les jeunes, et de la faiblesse des moyens de transports vers les pôles d'enseignement, **la part des jeunes Seine-et-Marnais qui suivent des études supérieures après le baccalauréat est particulièrement faible** (66 % contre 80 % pour la moyenne nationale). Deux étudiants sur trois doivent ainsi quitter la Seine-et-Marne pour poursuivre leurs études universitaires.

Cette situation peu favorable pèse également sur le développement économique du territoire, qui doit s'appuyer sur un bassin d'emploi qualifié, pour augmenter le taux d'emploi départemental, comptant parmi l'un des plus faibles d'Ile-de-France.

Diverses opérations sont financées au titre du contrat pour favoriser le développement économique du Département:

- en matière économique, ce sont le développement du pôle de Roissy et l'extension du réseau de fibre optique qui seront financés ;
- un bâtiment d'enseignement pour les licences professionnelles sur le site de Sénart ;
- en matière de tourisme, la Région apportera son soutien au Département pour le pôle de tourisme dans le sud seine et marnais et pour l'auberge de Franchard.

4. L'environnement doit être préservé :

La Seine-et-Marne possède une **biodiversité et des ressources en eau à préserver**. En raison notamment de sa taille et de la diversité de ses paysages, le département offre une biodiversité exceptionnelle qu'il convient de protéger par des moyens dédiés.

Ainsi, la gestion des déchets et des décharges, l'agriculture péri-urbaine et l'aménagement des berges font l'objet d'un financement. Pour le bien être des Franciliens, un plan de prévention des nuisances sonores est inscrit au contrat.

Les ressources aquatiques, superficielles et souterraines, sont stratégiques pour l'ensemble de l'agglomération parisienne, elles nécessitent une attention particulière et une intervention conjointe. C'est pourquoi, dans le cadre du chapitre aménagement, la mise en œuvre du schéma départemental de l'alimentation en eau est financée.

Par ailleurs, à l'occasion de ce contrat, le Conseil général s'engage à hauteur de 250 000€/an pour l'entretien des espaces naturels régionaux, montant qui pourra être révisé à l'issue d'une période de trois ans au vu d'un bilan qui sera établi conjointement.

5. Les équipements sportifs, culturels, médicaux et le partenariat avec l'office HLM :

Du fait d'une organisation territoriale multipolaire, d'une forte croissance de la population, et d'un émiettement communal (514 communes), les Seine-et-marnais manquent **d'équipements structurants culturels, sportifs mais aussi socio-médicaux**, que ce soit des équipements d'un rayonnement départemental ou de proximité.

Deux projets culturels sont retenus au titre du contrat particulier : la création d'un centre d'activités pédagogiques à Blandy lès Tours et le site de Leroy à Saint Fargeau Ponthierry. A cela, s'ajoute le financement du développement d'une nouvelle politique de prévention au bénéfice des sportifs et pratiquants. Par ailleurs, l'amélioration de la démographie médicale sera recherchée par le financement de projets innovants.

Enfin, le partenariat avec l'office HLM sera recherché. L'aide de la Région sera établie au titre des conventions régionales de patrimoine social pour la réhabilitation du parc HLM.

6. Eléments de gouvernance pour le contrat Région/Département :

Les engagements financiers pris par les partenaires restent subordonnés au vote des crédits dans le cadre de leurs budgets annuels.

L'exécution du présent contrat fait l'objet d'un comité de suivi annuel présidé par le Président du Conseil Régional et le Président du Conseil Général. Il examinera chaque année le bilan préparé par les services et se prononcera sur les ajustements nécessaires.

Des fiches destinées au travail d'instruction des services régionaux et départementaux détaillent l'ensemble des projets cités ci-dessous.

Annexe 3

Les trois projets de loi portant sur l'acte III de la décentralisation tels que transmis au Parlement le 10 avril 2013 - Présentation générale -

Nota important : *juridiquement, le projet de loi est obligé de tenir compte des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale. Il en supprime ou modifie certains dispositifs mais tout ce qui n'est pas traité dans le présent projet se trouve par conséquent maintenu.*

Sur un plan général, les projets de loi rétablissent la clause de compétence générale (supprimée pour les Départements et les Régions, dans la loi du 16 décembre 2010) mais, en contrepartie de ce rétablissement, introduisent un dispositif nouveau : les collectivités "chef de file" par grandes compétences²⁹ :

- pour le **Département**, les responsabilités d'**action sociale et de développement social**, d'autonomie des personnes, de tourisme, d'aménagement numérique et de solidarité des territoires
- pour la **Région**, le **développement économique**, la formation professionnelle et l'apprentissage. La Région se verrait ainsi conférer un rôle de coordination et d'animation du « **service public de l'orientation** »
- enfin, pour la **commune**, l'amélioration de la qualité de l'air et la mobilité durable.

La désignation des "chefs de file" est associée à un mécanisme dont on peut considérer qu'il introduit une forme de tutelle d'une des collectivités sur l'autre.

Ce dispositif - avec l'objectif de mieux coordonner les interventions des différentes collectivités, par le biais d'un **pacte de gouvernance** (*constitué de schémas d'organisation sectoriels, destinés à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux*)- prévoit de possibles délégations de compétences entre collectivités mais limite fortement les possibilités, pour la collectivité qui n'est pas chef de file, de recourir à la clause de compétence générale³⁰.

On notera, par ailleurs, qu'il n'y a pas de chef de file pour nombre de compétences ; en particulier, il n'en existe pas en matière d'habitat/hébergement.

Enfin, la réforme introduit une instance nouvelle : les **conférences territoriales de l'action publique**.

²⁹ Le principe du « chef de file » est prévu par la Constitution (art 72) mais est sans application effective à ce jour

³⁰ Extrait article 5 de la loi « *Si, dans un domaine de compétences mentionné au premier alinéa du III, la conférence territoriale de l'action publique n'a pas débattu du projet de schéma d'organisation... aucun projet, dans le domaine de compétence concerné, ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement par la région et un département de la région, sauf en ce qui concerne les opérations figurant dans les contrats de projet Etat-région et les opérations dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics.* »

« Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ? »

Annexe 4



Fiche de synthèse de l'accord cadre du Contrat de Développement Territorial de Sénart Pôle d'excellence logistique et distribution

L'accord-cadre préfigurant le Contrat de Développement Territorial de Sénart s'inscrit dans le projet du Grand Paris qui vise à renforcer le dynamisme de la Région Capitale et son attractivité à l'échelle mondiale, grâce à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie urbaine, économique, culturelle et sociale.

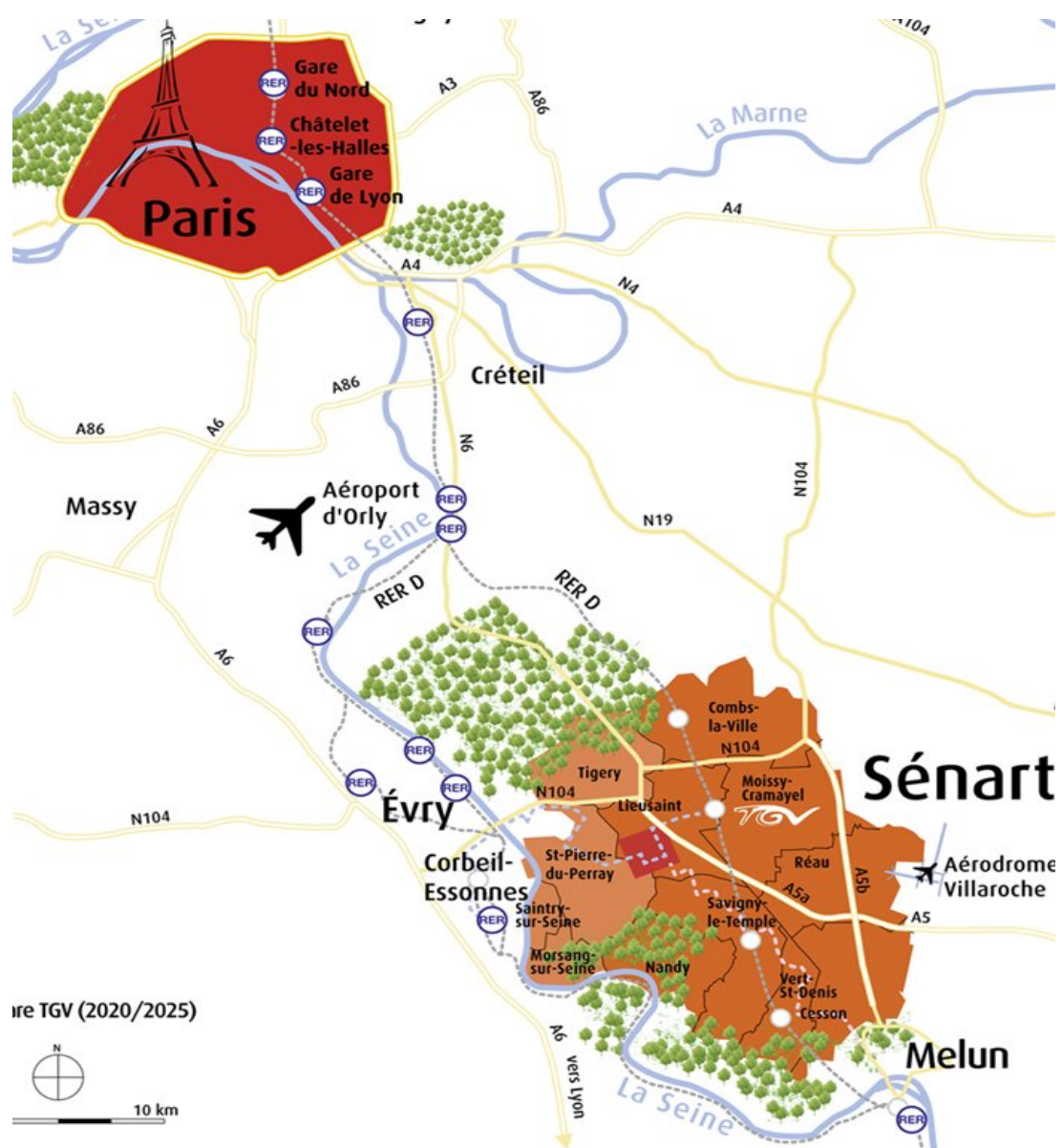
Prenant en compte le caractère de territoire d'intérêt stratégique de Sénart, porte d'entrée sud-est de **la zone dense parisienne et la perspective d'implantation d'une gare TGV sur le site de Lieusaint-Moissy**, l'Etat et les deux agglomérations de Sénart sont convenues d'engager le territoire dans la dynamique du Grand Paris, à l'instar de 18 autres pôles de développement majeurs, par l'élaboration d'un contrat de développement territorial (CDT).

L'inscription de Sénart dans le Grand Paris est justifiée au regard de l'article 1 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris par :

- sa situation de territoire stratégique : opération d'intérêt national (OIN), enregistrant une croissance démographique à un rythme soutenu et une forte augmentation d'emplois au cours de la dernière décennie, Sénart peut tabler sur une amplification de son développement, aussi bien quantitativement qu'en termes de diversification économique et sociale.
- son intégration dans le réseau de transport public urbain du Grand Paris : le site de Sénart a en effet été récemment retenu comme le site d'accueil de la potentielle deuxième gare de la future interconnexion sud des LGV. Cette nouvelle gare renforcerait la pertinence de l'infrastructure du Grand Paris en favorisant son ouverture sur le réseau national et européen.

Le périmètre du CDT sera celui des deux SAN, le SAN de Sénart Ville Nouvelle (Seine-et-Marne) et le SAN de Sénart en Essonne, soit 12 communes (en Seine et Marne : Cesson, Combs-la-Ville, Lieusaint, Moissy-Cramayel, Nandy, Réau, Savigny-le-Temple, Vert-Saint-Denis, et en Essonne : Saint-Pierre-du-Perray, Tigery, Saintry-sur-Seine, Morsang-sur-Seine,)

Ce contrat s'inscrit dans un ensemble plus vaste, d'abord celui du Territoire d'Intérêt Régional et National (TIRN) de Sénart-Melun Val-de-Seine et plus largement, le secteur allant d'Evry-Corbeil à Melun, soit un territoire pertinent à l'échelon régional de plus de 400 000 habitants.



PREMIERE ETAPE DU CDT, L'ACCORD-CADRE DONNE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LA STRATEGIE GLOBALE DU TERRITOIRE

Sénart jouit d'une situation géographique remarquable : porte d'entrée sud-est de l'agglomération parisienne, elle bénéficie d'un réseau autoroutier majeur, de voies ferrées, de l'aérodrome de Melun Villaroche, de la proximité de la Seine et d'une localisation à l'articulation de pôles franciliens comme Evry-Corbeil et Melun.

Ainsi, dans un rayon de 10 km se trouvent 400 000 habitants, 120 000 emplois et 7 000 entreprises.

L'implantation de grandes entreprises logistiques et de centres commerciaux innovants est une conséquence logique de cette situation.

Sénart, opération d'intérêt national, peut mettre en avant une poursuite de sa croissance démographique à un rythme soutenu (16% entre 1999 et 2008, 6,4% pour l'ensemble de la RIF), traduisant ici l'exploitation de son potentiel de construction de logements (+7631 logements, soit 24% entre 1999 et 2008 contre +5,8% en Ile-de-France).

En outre, alors que les deux dernières décennies du siècle précédent avaient été caractérisées par un faible dynamisme économique, la décennie 2000 a très nettement inversé la tendance, avec une augmentation des emplois de 33% quand la région progressait de 11%.

D'un point de vue qualitatif, Sénart connaît une évolution que traduit assez bien la diversification de son tissu économique, avec une augmentation de ses emplois tertiaires hors commerce plus marquée que dans le reste de la région et une augmentation plus rapide de la catégorie des emplois de cadres et professions intellectuelles que des autres catégories d'emplois.

Le site de Sénart a été récemment retenu comme le site d'accueil potentiel de la deuxième gare de la future interconnexion sud des LGV. Celle-ci serait implantée sur la gare RER existante de Lieusaint-Moissy.

Cette nouvelle gare renforcera la pertinence de l'infrastructure du Grand Paris en favorisant son ouverture sur le Réseau National et Européen.

Les objectifs prioritaires :

Renforcer et développer un pôle d'excellence logistique orienté vers les nouvelles formes de distribution :

Ce secteur représente actuellement plus de 7.000 emplois, soit près de 20% de l'emploi local, et propose plus de 1,7 million m² d'immobilier logistique, pour la plupart embranchés sur le fer.

L'avènement d'un pôle d'excellence logistique passe par la pleine mobilisation et le développement de relations étroites entre les ressources existantes ainsi que par le développement d'activités connexes notamment dans le secteur des hautes technologies, mais aussi par l'enrichissement de la palette des formations et le développement de l'activité de recherche.

Deux axes seront explorés:

- construire une stratégie de développement axée sur les synergies entre formation, recherche et entreprises avec l'objectif de développer une logique d'écosystème industriel ;
- constituer une locomotive de l'essor économique du quart sud-est de la métropole, prenant en compte les mutations du modèle de la grande distribution et privilégiant les activités de haute technologie liées à la logistique et la réduction de l'empreinte environnementale des transports routiers.

Accompagner le développement économique par une offre diversifiée de logements :

Il s'agit d'assurer, simultanément au développement économique, le développement d'une offre diversifiée de logements, les objectifs de construire 1 000 logements par an étant conformes à la territorialisation des objectifs de logements (TOL) prévue par l'Etat et compatible avec l'objectif d'équilibre habitat – emploi.

Qualitativement, l'objectif est de concevoir une ville plus compacte, en cohérence avec les orientations du Grenelle de l'environnement et de privilégier l'urbanisation autour des points d'arrêts des transports en commun ou d'autres équipements structurants, en particulier autour du réseau du TZEN, de la possible gare TGV de Lieusaint-Moissy et à proximité immédiate du Carré Sénart. La maîtrise par l'Etat d'un foncier important, notamment autour de la future gare TGV, est un avantage essentiel pour permettre la réalisation de ces projets.

Il s'agit également de renforcer l'identité et la reconnaissance de la ville nouvelle, en prenant appui sur les équipements existants et futurs.

Renforcer l'accessibilité de ce pôle aux échelles nationale, régionale et locale :

Sénart a été récemment retenue comme le site d'accueil de la potentielle 2ème gare de la future interconnexion sud des LGV. La création de cette gare doit permettre de renforcer la pertinence de l'infrastructure du Grand Paris en favorisant son ouverture sur le réseau national et européen et s'inscrit par ailleurs dans une logique de desserte intérieure à grande vitesse en rocade de l'Île de France, au niveau de la deuxième couronne (Orly à 10 min et Roissy à 27 min).

La réalisation d'une gare LGV est de nature à accélérer le processus de développement en cours dans toutes ses composantes

Annexe 5



Commission des Finances et du Plan

Président : M. Jean-François LE JEUNE
Rapporteur : M. Jean-Michel PAUMIER

Note de cadrage d'autosaisine

arrêtée par la commission le 15 décembre 2011
adoptée par le Bureau le : 11 janvier 2012

Quelles perspectives pour les politiques contractuelles de la Région Ile-de-France ?

1 - Rappel des travaux antérieurs

Les travaux du CESER d'Ile-de-France

- « *L'autonomie financière et fiscale de la Région Ile-de-France* » - rapport et avis présentés par Joseph Thouvenel le 11 avril 2002;
- « *Le financement des transports de la Région Ile-de-France* » - rapport et avis présentés par Jean-Michel Paumier le 20 mars 2003 ;
- *Les différents avis du CESER sur le projet de SDRIF*
- « *Le contrat de projets 2007 – 2013* » avis présenté par Daniel Rabardel le 8 février 2007 ;
- « *La Région Ile-de-France face à l'acte II de la décentralisation- financement des missions et activités – analyse et perspectives* » - communication présentée par Jacques Monier le 22 novembre 2007 ;
- « *Quelles perspectives pour le partenariat public-privé (PPP) et autres nouveaux modes de financement pour les investissements de la Région Ile-de-France ?* » - rapport et avis présentés par Jean-Michel Paumier le 22 septembre 2010
- « *Démographie, économie et lien social à l'horizon 2050 – Quelles perspectives, quels leviers pour agir ?* » – rapport et avis présentés par Yves Vandenkooy le 21 octobre 2010
- « *Avis sur le projet de budget primitif 2011* » présenté par Jacques Monier le 9 décembre 2010.
- « *Avis sur le compte administratif 2010* » présenté par Jacques Monier le 16 juin 2011

Autres sources bibliographiques (liste indicative)

- Les transports urbains : quelles politiques pour demain ? – Commissariat général du Plan-Groupe de travail sous la conduite de Roland Ries (Juillet 2003) ;
- Le Contrat de projet Etat – Région 2007 – 2013 ;
- Les contrats Région – Département 2007 - 2013
- Le protocole d'accord Etat – Région sur le financement du projet de transport du Grand Paris signé le 29 janvier 2011 ;
- Les financements européens – Publications de la Commission européenne (cf. Bernard Dutoit) ;
- Décentralisation – Nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat Région – Rapport du CES – Avis présenté par M. Francis Vandeweege (décembre 2004) ;
- Rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan État-régions et la programmation des fonds structurels européens par MM. Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing députés – Juin 2005
- Rapport sur l'avenir des CPER – Rapport au Premier Ministre - Rapport sur l'avenir des CPER Rapport au Premier Ministre – Yvon Olivier et Richard Castera – 2005

2 – Compétences et responsabilités actuelles du Conseil régional d’Ile-de-France

Le Conseil régional d’Ile-de-France vote chaque année un budget important, de l’ordre de 5 milliards d’euros, traduisant des choix et arrêtant des priorités dans de nombreux domaines de l’action publique. Il tire ses ressources, pour l’essentiel, des dotations de l’Etat, de la fiscalité, d’une fraction de la TIPP et de l’emprunt.

En matière de dépenses, une part importante se rapporte à la mise en œuvre des politiques contractuelles arrêtées pour l’essentiel, d’une part avec l’Etat dans le cadre des CPER (qui viennent s’emboîter avec ceux conclus) et d’autre part, avec les Conseils généraux d’Ile-de-France. Depuis 2000, ces contrats portent sur une durée de sept ans.

Dans une situation où les besoins, tant en investissement qu’en fonctionnement, deviennent de plus en plus importants et dans le contexte d’une crise financière profonde, d’échelle internationale, qui touche les économies et appelle de la part des autorités publiques une réactivité et des réponses innovantes et rapides, ce type de contractualisation est-il toujours adapté notamment dans sa forme et sa durée face à une imprévisibilité croissante du contexte tant sociologique qu’économique et financier ?

C’est ainsi que le 26 janvier 2011, Etat et Région ont convenu d’adopter un protocole d’accord d’un montant de plus de 32 milliards d’euros portant sur la mise en œuvre du projet de transport du Grand Paris mais dont le champ beaucoup plus large implique en réalité une réécriture quasi complète du CPER 2007 – 2013.

3 - Exposé des motifs

Institués par la loi du 29 juillet 1982, les contrats de plan État-Régions ont été conçus à l’origine comme des instruments d’articulation du plan national et des plans des Régions. Cela étant, ils cessent progressivement d’être des outils de planification et de programmation pour devenir des éléments de relations contractuelles entre les Régions et l’État (lequel d’ailleurs considère que la démarche traditionnelle de planification à moyen et long terme n’est plus adaptée au contexte actuel³¹).

Ainsi, les contrats de projets constituent-ils aujourd’hui le cadre principal des politiques partenariales d’investissement avec les Régions et les autres collectivités territoriales comme outils de planification et de programmation pour les projets des collectivités territoriales. L’enjeu est essentiel pour l’investissement public dans les régions : sur la période 2007-2013, les contrats de projets représentent au plan national un engagement global de 60 milliards d’euros³² dont près de 6 milliards pour la seule région d’Ile-de-France.

On peut en effet admettre que la décentralisation ayant conduit à une nouvelle conception des relations entre personnes publiques, le contrat, fondé sur la négociation et la discussion doit en principe permettre d’adapter les dispositifs publics aux spécificités locales et se substituer aux rapports traditionnels de subordination et de commandement.

Cependant, les contrats de plan devenus contrats de projets État-Régions montrent aujourd’hui leurs limites, liées pour l’essentiel à une évolution rapide du contexte, gels budgétaires, sur-programmations accompagnées parfois d’études insuffisantes, complexité des procédures, émergence de besoins nouveaux insuffisamment évalués, difficultés de gestion partenariale des financements croisés..., sont autant d’éléments qui retardent leur exécution et peuvent alimenter des divergences dans l’appréciation politique des priorités.

³¹ Le Commissariat au plan n’existe plus

³² Les fonds structurels européens représentent un apport financier de quelque 20 milliards d’euros.

Ces limites conduisent en particulier l'État, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, à présenter un retard d'engagement financier qui suscite critiques et inquiétudes et fait craindre que de nombreux projets ne soient pas réalisés. Par ailleurs, certaines opérations étant cofinancées par les fonds structurels européens, une telle situation peut avoir pour conséquence la perte pour la France de financements communautaires si l'État n'honore pas, en temps utile, ses engagements financiers.

Enfin, l'Etat (on l'a vu avec le projet de transport du Grand Paris et ses conséquences indirectes quant à la promulgation du projet de schéma directeur approuvé par la Région) peut, s'agissant en particulier de la Région capitale, manifester la volonté d'intervenir directement dans les politiques d'aménagement au moyen des contrats de développement territorial venant se superposer à d'autres éléments de sa politique contractuelle. Cette situation n'est pas sans conséquences sur les relations contractuelles que la Région entretient avec les autres collectivités locales par l'effet d'emboîtement entre contrats.

Faut-il pour autant renoncer à ce type de démarche perçue comme outil de dialogue et de concertation stratégique ? Personne ne semble le souhaiter. En revanche, sur la base d'un diagnostic, faut-il faire évoluer le système actuel et comment le faire, afin de répondre aux défis auxquels Etat et Régions se trouvent confrontés dans un contexte marqué par un cadre institutionnel non stabilisé ? Comment notamment appréhender l'orientation actuelle de la Région visant à élargir le champ de la contractualisation assortie de mécanismes obligatoires de « modulation » via la « critérisation » ?

Le rapport devra prendre en compte en particulier :

- **la contrainte budgétaire**, en tout premier lieu ;
- **la cohérence à rechercher entre certaines réformes** (la TP par exemple) et la nécessité d'autonomiser financièrement les collectivités territoriales ;
- **la décentralisation**, qui doit conduire à approfondir le dialogue entre l'État et les collectivités régionales ainsi que les autres collectivités infrarégionales ;
- **la place des citoyens et de la société civile** dans le processus de décision ;
- **la réforme de l'État** avec la RGPP ;
- **la réforme des fonds structurels européens**, qui mène à une utilisation plus ciblée des crédits communautaires ;
- **la réforme de l'organisation territoriale** en ce que, notamment, celle-ci incite Régions et Départements à élaborer des schémas contractualisés d'organisation, de compétence et de mutualisation des services.

4 – Champ de l'étude

Le rapport se propose d'apporter une contribution à cette question qui touche à l'ensemble des politiques contractuelles de la Région, complétant ainsi les travaux du CESER sur la décentralisation, les contrats de plan et de projets et le financement des investissements.

Sans remettre en cause le principe même de la contractualisation, il a pour objet d'ouvrir et d'expertiser l'éventail des **pistes d'évolution envisageables et d'établir des recommandations** pour améliorer le mode de programmation actuel en agissant, à titre d'exemple, sur :

- une sélectivité accrue et une hiérarchisation des projets ;
- la limitation du saupoudrage ;
- le respect des engagements ;
- la durée ;
- la gestion des contrats...

Il devra naturellement se fonder sur une analyse des **enjeux et besoins de toutes natures** auxquels la Région va se trouver confrontée dans les années à venir, dans un contexte budgétaire contraint.

5 – Méthodologie

Ce travail est **transversal**. Il nécessitera par conséquent, selon des modalités à définir, des échanges avec les autres commissions et la Section dont le dernier rapport³³ fournit un ensemble de données actualisées, notamment démographiques, qu'il conviendra d'exploiter.

Après avoir rappelé les compétences de chacun des acteurs intervenant à des titres divers dans les politiques contractuelles, le rapport comportera trois grandes parties :

- **l'état actuel d'exécution** des contrats de plan et de projets et les conséquences du protocole d'accord intervenu le 29 janvier sur la mise en œuvre du projet « Grand Paris », le point sur la mise en œuvre des autres politiques contractuelles et la réalisation des contrats Région - Département ;
- **les prévisions à horizon du prochain CPER** prenant en compte les dépenses et les ressources mobilisables par la Région et sa contrainte d'endettement ;
- **les pistes d'évolutions possibles** des politiques contractuelles avec l'objectif d'en faire de véritables **outils de démocratisation des politiques publiques** au bénéfice d'une forme de gouvernance en capacité de fédérer politiques territoriales et objectifs de l'Etat.

De nombreuses auditions ou rencontres devront être envisagées avec, à titre indicatif et non limitatif, compte tenu des implications multiples que comporte ce sujet :

- le Conseil régional d'Ile-de-France (CRIF) ;
- le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) ;
- la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France (DRIEA) ;
- l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Ile-de-France ;
- le Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale ;
- le Rapporteur général de la commission des finances du Sénat
- la Chambre régionale des comptes ;
- un fonctionnaire de la Commission européenne...

6 – Calendrier

- Approbation de la note de cadrage par la commission le 15 décembre 2011
- Approbation de la note par le Bureau le 11 janvier 2012
- Finalisation du projet d'avis et présentation en séance plénière : premier semestre 2013

³³ « Démographie, économie et lien social à l'horizon 2050 – Quelles perspectives, quels leviers pour agir ? » – Rapport et avis présentés par Yves Vandenboomgaerde le 21 octobre 2010.