

La prochaine génération de contrats de projets Etat-régions (2000-2006)

« Plus de région et mieux d'Etat »

par Jacques Chérèque
Ancien Ministre de l'Aménagement du
Territoire

Mai 1998

-Sommaire	pages 2
Lettre de mission	pages 3- 4
Préambule	pages 5- 14
 I - Un exercice positif qui a suscité attentes et frustrations, mais qui demande à être poursuivi	 pages 15- 24
1- un exercice positif	page 15
2 - des attentes et des frustrations	page 18
3 - un exercice à poursuivre	page 23
 II - Une architecture nouvelle pour les contrats Etat-régions	 pages 25- 53
1 - une dimension régionale à conforter	page 25
2 - une dimension interrégionale à affirmer	page 31
3 - une dimension infrarégionale à développer	page 33
4 - le lien entre les volets du contrat	page 48
5 - une modulation nationale à mettre en oeuvre	page 49
 III - Des conditions indispensables à respecter pour assurer le succès des contrats Etat-régions	 pages 54- 69
1 - un contrat rééquilibré entre des partenaires également engagés	page 54
2 - un contractualisation réaliste et chiffrée	page 56
3 - l'Etat doit tenir ses engagements, la région doit prendre en compte les priorités nationales	page 59
4 - l'Etat doit adapter son mode de fonctionnement	page 59
5 - une plus grande convergence avec les programmes européens doit être recherchée	page 61
6 - un suivi renforcé et une évaluation plus complète	page 64
 Liste des propositions du rapport	 page 71
Liste des personnalités auditionnées	page 73
Annexes	
Annexes financières	

**La Ministre de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement**

ARONLIC97

Paris, le - 2 FEB 1998

Monsieur le Ministre,

Lors du CIADT du 15 Décembre dernier, le Gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion à la politique d'aménagement du territoire, afin qu'elle joue un rôle plus affirmé en faveur de l'emploi, de la cohésion sociale et du développement durable.

Cette politique doit notamment viser :

- à promouvoir une organisation plus solidaire du territoire, autour des agglomérations, des villes moyennes et des pays,
- à renforcer le positionnement international de nos principaux systèmes urbains,
- à valoriser la qualité des territoires et les ressources locales,
- et à favoriser le partenariat et la démocratie participative.

Ces nouvelles orientations s'exprimeront dans le projet de révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui sera transmis au Parlement au printemps prochain. Mais leur mise en oeuvre suppose également de réexaminer en profondeur les instruments contractuels et financiers qui concourent au développement régional.

C'est tout particulièrement le cas pour les contrats de plan Etat-Région qui constituent par excellence l'outil de mise en cohérence des politiques publiques sur le territoire. Alors que ces contrats ont été salués à l'origine comme un progrès de la décentralisation, ils font aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques qui en contestent l'efficacité. L'insuffisance de cadrage préalable et la dispersion des actions sur un trop grand nombre de projets, les difficultés à respecter les engagements financiers contractualisés, le manque de concertation avec les acteurs locaux et de définition des priorités territoriales font partie des points les plus souvent mis en cause.

La préparation des prochains contrats de plan, qui commencera dès l'année 1998, doit être l'occasion de réévaluer complètement cette procédure dans son contenu comme dans ses modes d'élaboration et de mise en oeuvre, afin d'en faire à nouveau un outil privilégié d'aménagement du territoire et de planification décentralisée.

Monsieur Jacques CHEREQUE
Ancien Ministre
4, rue des Chalets
54 340 POMPEY

20, avenue de Ségur 75302 Paris 07 SP - Téléphone : 01 42 19 20 21
Telex Menvir 200312 - Télécopie : 01 42 19 11 23

C'est dans cet esprit que le Gouvernement a souhaité vous confier une mission sur la conception de ces futurs contrats de plan, sur les principes de contractualisation à mettre en oeuvre et sur l'articulation à trouver avec les autres procédures contractuelles ainsi qu'avec les programmes communautaires.

Vos propositions, qui s'appuieront sur une évaluation précise des contrats passés et en cours, devront viser à ce que cette nouvelle génération de contrats de plan :

- traduise concrètement les nouvelles orientations de l'aménagement du territoire et encourage la promotion d'un modèle de développement régional durable, en veillant en particulier à une conception intermodale des réseaux de transport,
- contribue prioritairement à la mise en oeuvre des schémas de services collectifs et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire en tenant compte de la cohérence des calendriers d'élaboration de ces schémas avec ceux des contrats de plan,
- favorise la contractualisation à l'échelle des territoires de projets que sont notamment les agglomérations et les pays,
- et assure une réelle modulation des interventions de l'Etat, en fonction des besoins et des capacités de financement de chaque région, dans une logique de péréquation.

Sur toutes ces questions, je vous engage à recueillir l'avis des acteurs politiques et économiques concernés, au premier plan desquels les présidents de région, les principales associations d'élus, les conseils économiques et sociaux régionaux et les préfets. La DATAR vous apportera son appui technique et sollicitera en tant que de besoin les compétences des administrations concernées.

Vos propositions devront également être articulées avec celles de M. Jean AUROUX, chargé par le Gouvernement des zonages d'aménagement du territoire et celles de M. Yves MORVAN, chargé d'une mission sur les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.

Je souhaite que vos conclusions soient transmises au Gouvernement d'ici à la fin mars 1998 afin d'en tirer toutes les conséquences utiles pour le cadrage des futurs contrats.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma considération distinguée.



Dominique VOYNET

PREAMBULE

"PLUS DE REGION ET MIEUX D'ETAT"

Depuis une quinzaine d'années, nos sociétés sont soumises à des bouleversements profonds dus, en particulier, à :

- la mondialisation des échanges,*
- l'accélération des processus technologiques,*
- la révolution de l'information et des communications,*
- la montée d'aspirations sociales nouvelles.*

Le changement est devenu une donnée permanente dans nos vies. Beaucoup d'équilibres, de rapports de forces, d'approches économiques ou sociales habituelles, ont été, de ce fait, remis en cause. Le modèle de développement, fondé sur une croissance continue, a vécu. Les réponses sociales, qui tentaient de l'orienter ou de l'aménager, se sont essouffées.

La chute du Mur de Berlin a marqué, à l'Est, la faillite du modèle étatique et autoritaire. Les tenants du modèle libéral débridé en ont profité pour l'affirmer comme une alternative incontestable. Cependant, les concurrences s'aiguisent, les inégalités s'accroissent, le chômage altère gravement la situation de millions de femmes et d'hommes dans nos pays. La misère et les exclusions marginalisent trop de personnes pour que ne soit pas cherchée une issue à cette situation.

C'est donc dans ce contexte de profondes évolutions et de contradictions aiguës, que Monsieur Lionel JOSPIN a proposé, aux Français, de construire une autre type de développement, fondé sur l'efficacité économique et la solidarité.

Madame Dominique VOYNET, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, a commencé à traduire ces orientations, dans les domaines de compétence de sa responsabilité gouvernementale. Le CIADT du 15 décembre 1997 en a indiqué les axes essentiels :

Extrait :

" Cette politique doit notamment viser :

- à promouvoir une organisation plus solidaire du territoire, autour des agglomérations, des villes moyennes et des pays,
- à renforcer le positionnement international de nos principaux systèmes urbains,
- à valoriser la qualité des territoires et les ressources locales,
- et à favoriser le partenariat et la démocratie participative."

Sur ces bases, Madame la Ministre m'a fait l'honneur de me confier, par une lettre du 19 février 1998, une mission sur la conception des futurs contrats Etat-Régions, sur les principes de contractualisation à mettre en oeuvre, et sur l'articulation à trouver avec les autres procédures contractuelles, ainsi qu'avec les programmes communautaires.

"Vos propositions, qui s'appuieront sur une évaluation précise des contrats passés et en cours, devront viser à ce que cette nouvelle génération de contrats de plan :

- traduise concrètement les nouvelles orientations de l'aménagement du territoire, et encourage la promotion d'un modèle de développement régional durable, en veillant, en particulier, à une conception intermodale des réseaux de transport.
- contribue prioritairement à la mise en oeuvre des schémas de services collectifs et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire , en tenant compte de la cohérence des calendriers d'élaboration de ces schémas avec ceux des contrats de plan,
- favorise la contractualisation à l'échelle des territoires de projets que sont, notamment, les agglomérations et les pays,
- et assure une réelle modulation des interventions de l'Etat, en fonction des besoins et des capacités de financement de chaque région, dans une logique de péréquation".

❖ ❖ ❖

❖

Trois générations de contrats de plan de ce type ont déjà marqué concrètement les rapports nouveaux qu'a voulu impulser le législateur, à ce niveau, par les lois de décentralisation.

La lettre ministérielle est donc sans ambiguïté. Il s'agit moins d'imaginer un exercice technique, même amélioré, que d'engager une démarche d'anticipation pour faire

des futurs contrats Etat-Régions, des instruments profondément renouvelés, au service d'un développement durable, lui-même fortement orienté dans ses principes, ses objectifs et ses moyens.

Il ne s'agit pas, pour autant, de tout remettre à zéro, sans tenir compte des aspects positifs des exercices précédents, tant dans le domaine de la modernisation de notre pays, que dans l'instauration d'une dynamique nouvelle au plan de la démocratie, par le partenariat et le contrat.

Car, c'est un fait, les contrats Etat-Régions ont globalement permis de relever les défis posés par l'impératif de la restructuration urgente de nos industries de base dans les années 80.

Construire les bases d'un redéploiement industriel, capable de faire face aux exigences de la compétition mondiale, a nécessité des programmes lourds d'investissements et d'équipement, ainsi que des dispositifs sociaux exceptionnels que, seule la coopération financière entre l'Etat et les collectivités concernées, a permis.

Cette sollicitation de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales a pris parfois l'allure d'une sorte de "marchandage", qui s'est exercé au détriment d'autres enjeux non moins décisifs, comme la réduction des inégalités de développement entre régions, ou à l'intérieur de celles-ci.

Consacrant des dizaines de milliards aux grands équipements, les partenaires ont ainsi quelquefois perdu de vue leur utilité sociale, et confiné le débat au sommet, dans des limites trop étroites (concept du noyau dur), pour qu'il favorise la reconnaissance de l'échelon régional comme instrument décisif pour la promotion d'un nouvel aménagement du territoire.

Aussi, la part trop congrue d'investissement politique et de moyens, consacrée au développement local et à son approche participative, n'a pas permis l'intégration du mouvement ascendant, comme interlocuteur et acteur à part entière, dans le déroulement des nouveaux rapports contractuels.

L'intervention de l'Union Européenne, partenaire conséquent dans le financement, est novatrice dans la démarche. Ce faisant, pour des raisons d'échéancier, en marge de l'exercice principal, elle s'est souvent plaquée sur lui, et, de ce fait l'intervention communautaire n'a pas toujours eu l'effet stratégique souhaité. D'autre part, la "méthode française" d'élaboration et de gestion des fonds communautaires, "très encadrée" financièrement, insatisfaisante du point de vue de la mobilisation territoriale, doit être remise en cause.

La bataille politique, pour obtenir un zonage affichable électoralement, l'a souvent emporté sur le contenu même du programme, et sur la recherche de sa cohérence avec l'ensemble du projet local.

Par ailleurs, peu de contrats Etat-Région, sauf celui du Grand Bassin Parisien, ont cherché à s'ouvrir aux réalités extérieures, et les coopérations inter-régionales ou transfrontalières n'ont guère franchi les limites institutionnelles ou les rencontres de notables.

Enfin, la condition qu'impose "l'annualité budgétaire", la verticalité des budgets sectoriels, la non fongibilité des enveloppes, ont nuit à la cohérence de l'exercice contractuel, et réduit son impact.

Le préfet de Région, représentant de "l'Etat déconcentré", n'est toujours pas un vrai maître d'ouvrage, doté d'un mandat clair et crédibilisé par les moyens délégués.

Enfermé dans un mandat de "noyau dur", consacré aux grands équipements, dont l'enveloppe financière obère l'essentiel de la contribution de l'Etat, le préfet de Région, négociateur, a peu de marge de manoeuvre sur d'autres objectifs stratégiques. Il négocie donc réellement sur de "l'épicerie".

L'allongement d'une année de la durée des contrats, unilatéralement décidé par l'Etat a été considéré comme un manquement à sa parole, et fragilise un peu plus la signature de l'Etat, et son représentant.

On ne peut donc passer sous silence l'hypothèque que fait peser sur la séquence future, la nécessité de faire un inventaire des engagements inscrits dans les contrats Etat-Régions, de 1994 à 1998, non honorés par l'Etat à ce jour, pour déterminer ce qui doit être réalisé effectivement, et intégré à la future génération de contrats.

✂ ✂ ✂

✂

Pourtant, après de multiples rencontres, auditions, concertations, il apparaît que nos interlocuteurs, dans leur grande majorité, reconnaissent l'utilité de ces contrats, et souhaitent leur renouvellement.

Du travail d'évaluation, d'approfondissement et d'anticipation, qu'ont mené le groupe de travail et la DATAR qui m'ont assisté, ressortent donc quelques propositions, que je résume ainsi :

Σ L'exercice de contractualisation entre l'Etat et les régions, doit être poursuivi.

Σ L'absence d'un plan national doit être palliée par l'affichage clair des orientations et objectifs qu'entend poursuivre le Gouvernement pour impulser un autre type de développement, s'inscrivant dans la durée, porteur à la fois de performance, d'égalité des chances, de solidarité, et de mieux vivre.

Σ Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), sous une forme de Projet Régional, deviendra le cadre de référence pour tous les partenaires associés. Son élaboration implique une réelle volonté de croiser les approches Etat-Région, pour aboutir à une base commune, et d'y faire participer le plus grand nombre.

Σ Les préfets de Région définiront la stratégie de l'Etat dans la Région, compte tenu de l'impact des schémas de services, prévus par le projet de Loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire (LOADT révisée) et les dispositions de celle-ci.

Σ Les présidents des Conseils Régionaux seront invités, sans délai, à élaborer leur projet régional de développement et d'aménagement de leur territoire (PRADT).

Σ Un processus d'échanges réciproques sera mis en place. La conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) pourrait servir de cadre co-partenarial (Etat-Région) pour réunir tous les acteurs publics du développement régional (départementaux et locaux), et privés (élus, socio-économiques, associations), et ainsi élaborer, dans ses grandes lignes, le Projet Régional, duquel sortira le contrat Etat-Région.

Σ L'architecture du contrat doit s'exprimer en deux éléments politiquement égaux, et financièrement équilibrés : le développement macro-régional, et le développement infra-régional,

Σ Le volet, concernant le développement macro-régional, constituera une sorte de "matrice" de la contractualisation, sur des objectifs correspondant aux priorités de l'Etat, et reconnus comme également nécessaires par la Région, pour son propre développement. Ces objectifs seront, naturellement, les infrastructures et grands équipements indispensables, mais en nombre limité, pour assurer leur réalisation effective.

Ils auront un pendant d'objectifs plus qualitatifs, permettant la mise en oeuvre de politiques touchant à la réduction des inégalités de développement (contrats d'agglomération ou de pays...), à la solidarité sociale par l'insertion économique, à l'amélioration du cadre de vie, au respect de l'environnement, et à la solidarité inter-territoriale.

Σ Il s'agira ainsi de contractualiser moins, pour contractualiser mieux. Autrement dit, pour chacun des objectifs retenus, et donnant lieu à contractualisation, les partenaires se poseront la question de l'impact effectif des opérations programmées sur les deux priorités incontournables que sont la création d'emplois, et l'amélioration de la qualité de la vie de nos concitoyens.

Ainsi, la méthode de soutien à la création d'emplois privilégiera moins l'aide directe aux gros projets, qu'un renforcement des conditions d'épanouissement des secteurs plus créateurs d'emplois (P.M.E. - P.M.I. - artisanat, etc...)

Il en sera de même pour l'importance physique d'une infrastructure, par rapport à l'amélioration des systèmes de transports, et ce afin de faciliter la vie des personnes (mobilité), ou de renforcer la qualité de leur cadre de vie (intermodalité des réseaux).

*Σ Le lien entre le projet et le territoire assurera, à tous les niveaux, la cohérence de la démarche du bas vers le haut, et inversement. Son principe directeur sera le suivant : **Un territoire + un projet + une stratégie = un contrat***

Σ Le volet macro-régional, voire transnational, doit s'inscrire dans sa perspective inter-régionale et (ou) transfrontalière, chaque fois que les grands équipements ou des synergies fortes relèvent d'une vision à long terme,

Σ Au plan inter-régional, on cherchera à rendre opérationnelle la concertation, en ciblant, le plus précisément possible, les objectifs retenus par des conventions d'objectifs en nombre restreint.

Σ Au plan infra-régional, s'exercera une vraie volonté de décentralisation, s'appuyant sur les démarches locales de projets, représentant une assise territoriale conséquente (territoire pertinent, cohérence globale interne et externe avec le projet régional).

Σ Le volet infra-régional exprimera une approche homogène ; celle du projet de territoire : territoire d'agglomération ou territoire de pays (ou d'une intercommunalité, reconnue, qui évolue vers une assise territoriale suffisante, et un projet global de développement),

Le pays représente un territoire conséquent à l'intérieur duquel les acteurs de son développement (élus, entrepreneurs, associations, syndicats...) se reconnaissent une "communauté de destin". Ils ont donc la volonté et la capacité d'élaborer ensemble un projet de développement durable, exprimé dans une charte, dont les objectifs pourront être contractualisés. La gestion financière du contrat n'implique pas obligatoirement une structure d'organisation du type "établissement public" ou "syndicat mixte".

La charte de pays permettra de concrétiser les objectifs formant la trame du projet de développement durable du pays (développement économique porteur d'emplois, habitat et insertion sociale, tourisme et environnement, aides et services de proximité, emplois jeunes, culture et loisirs, etc...)

La mise en réseau des acteurs, concernés par le développement du pays, constituera la méthodologie partenariale de référence.

Σ L'agglomération, par définition, est un territoire tramé par une grande densité d'habitat. Il est porteur, à la fois, de facteurs positifs de développement, correspondant aux exigences modernes (culture, économie, services, enseignement, recherche), et de difficultés inhérentes au fonctionnement de grands ensembles (transport, commerce), et à une concentration humaine excessive, parfois sans perspective (insécurité, exclusion).

Le contrat d'agglomération aura pour objet de mobiliser, sur un projet global de développement durable, tous les acteurs concernés par l'avenir d'une vraie communauté urbaine.

Les fonctions d'agglomération seront prises en compte, non seulement dans leur dimension de recherche de l'efficacité économique, mais tout autant dans la recherche de la cohésion sociale (projet global).

Par ailleurs, la fonction structurante de l'agglomération doit s'associer à la recherche d'un aménagement régional solidaire et inter-actif, entre ses territoires.

Σ Le contrat d'agglomération, comme le contrat de pays, devrait découler de la "matrice", que constituera le contrat conclu entre l'Etat et la Région. Il s'inscrira dans la logique et la cohérence d'un développement global régional, consacré par le contrat Etat-Région, signé exclusivement par le préfet de Région et le président du Conseil Régional.

Σ Les partenaires-acteurs de l'élaboration des projets territoriaux, et financeurs de leur réalisation, seront considérés comme des "co-maîtres d'ouvrage", et signeront, à cet effet, les documents conventionnels, concernant leur territoire.

Σ La participation financière de l'Etat, pour être efficace, devrait également avoir un caractère d'enveloppe globale.

Un Fonds National Spécial des contrats Etat-régions pourrait être créé, globalisant les interventions financières de chaque ministère pour la durée des contrats et ainsi s'affranchir de l'annualité budgétaire.

La participation financière sera équilibrée entre l'Etat et la région dans la partie macro-régionale. L'Etat sera chef de file pour les contrats d'agglomération. La région assumera ce rôle pour les contrats de pays.

Σ Cette participation sera modulée en fonction, d'une part des réalités du développement de la Région (taux de croissance de son P.I.B, niveau de chômage, Rmistes, etc...) et, d'autre part, par rapport à la cohérence des objectifs visés par les projets, avec les orientations et priorités affichées par l'Etat.

Σ Pour assurer au préfet de Région les moyens de traduire les priorités de l'Etat dans l'ensemble des éléments constitutifs du contrat Etat-Région, et lui permettre une vraie marge d'appréciation, notamment sur les aspects qualitatifs du développement durable, et la validité des contrats territoriaux, un Fonds Régionalisé d'Aménagement du Territoire (FRADT) est souhaitable (type FRILE rénové). Il déconcentrera les moyens de l'Etat au niveau de son représentant en Région. Il conviendra également de lui donner les moyens de faire « sortir » des projets et d'animer la logique de contractualisation, en renforçant les dotations en fonctionnement (titre IV).

Dans ce sens, le "mandat de négociation" du préfet de Région doit lui permettre, non seulement de crédibiliser la position de l'Etat par la valeur de son engagement financier sur les objectifs stratégiques, correspondant aux réalités régionales, partagées par l'Etat, mais également de "subordonner" l'engagement de l'Etat à la capacité et à la volonté de la Région, et de construire un développement durable, conforme aux exigences et au contenu de la politique gouvernementale (réduction des inégalités, insertion, emplois jeunes, solidarités territoriales et sociales...).

Σ Le multipartenariat est la règle de base pour élaborer et mettre en oeuvre le projet régional, dans toutes ses composantes, ce qui suppose, à tous les échelons, l'association étroite de tous les acteurs concernés, avant, pendant, et après l'exercice.

Σ La phase d'élaboration du projet, le moment de la négociation contractuelle, comme la mise en oeuvre et le suivi, seront l'occasion d'une forte relance démocratique ; pour cela, le calendrier devra être réaliste.

Σ La dimension environnementale n'est pas un "supplément d'âme" au projet. Elle est une composante structurelle. Son intégration conditionnera l'engagement financier de l'Etat (Eco conditionnalité).

Σ La durée des contrats doit s'harmoniser avec le calendrier des fonds structurels européens (7 ans).

Σ La participation communautaire devrait s'attacher à soutenir des approches stratégiques globales sur les territoires éligibles des fonds structurels révisés, pour que l'apport européen ait un caractère vraiment additionnel.

Σ Enfin, s'il est évident que le mode de scrutin régional doit être changé, et que le conseiller régional doit, lui aussi, être l'élu d'un territoire réel, la participation de tous, au projet régional (acteurs économiques ou sociaux, élus, entrepreneurs, associations ou syndicats), conditionnera sa crédibilité politique et sociale par rapport aux grands enjeux de la période, comme l'emploi et la réduction des inégalités.

Σ Si l'on ne peut conduire des stratégies de développement hors de la durée, il n'est pas efficace de le faire hors de tout suivi régulier, et d'une évaluation sérieuse.

C'est pourquoi, des procédures d'évaluation devront être intégrées au cours de la mise en oeuvre.

Σ On peut imaginer que les stratégies mises en oeuvre par les contrats portent bien sur une durée de 7 ans, mais que les engagements réciproques effectifs ne soient inscrits que pour une phase programmatique de 3 ans, et donc soumis à évaluation, au terme de cette phase, pour reconduction ou modifications...

EN CONCLUSION

La définition d'un projet régional fort et partagé, porteur des besoins et des aspirations des citoyens, mis en oeuvre à travers le contrat, qui engagera, dans la durée, à égalité de droits et de devoirs, et dans une pratique républicaine, l'Etat et l'Assemblée Régionale, est une opportunité politique à saisir.

C'est le moment !

Jacques CHEREQUE

I - Un exercice positif qui a suscité attentes et frustrations, mais qui demande à être poursuivi.

Plusieurs contributions ont été écrites sur les contrats de plan Etat-régions et sur leur bilan. Le Conseil Economique et Social notamment, a procédé à une évaluation des deux premières générations de contrats, à une analyse des conditions d'engagement de la négociation et de la mise en oeuvre de la troisième génération en cours. Des travaux internes à l'administration ont été menés. L'auteur a pris connaissance de l'ensemble de ces travaux souvent très intéressants.

L'objectif ici n'est pas de les reproduire, mais d'en tirer pour l'élaboration du présent rapport, un certain nombre d'enseignements à la lumière des quelque cinquante auditions auxquelles il a procédé pour conduire l'exercice.

De ces lectures et de ces rencontres, il résulte que les contrats Etat-régions, depuis leur existence sont globalement perçus comme un outil reconnu, utile et positif. La mobilisation forte des acteurs locaux qu'ils ont suscitée est à la hauteur des attentes et des frustrations qu'ils ont engendrées dans la troisième génération.

Néanmoins, la déception ne condamne pas l'exercice, loin s'en faut. Elle conduit au contraire à une demande de remobilisation et de réorganisation afin d'adapter cet outil après quinze ans de décentralisation.

1 - Un exercice positif

Sans revenir sur leur histoire et leur déroulement, les contrats Etat-régions sont apparus en 1984 dans le paysage administratif français et ne l'ont pas quitté depuis, en dépit de l'abandon de l'élaboration du XIe plan. Liés aux IXe et Xe plans, ils ont fait la preuve de leur utilité en se poursuivant sans plan national, alors que la loi portant réforme de la planification du 29 Juillet 1992 établissait une articulation étroite avec une démarche de planification nationale.

Les reproches qui ont été formulés, notamment lors de la 3e génération ne portent pas sur l'abandon du plan et l'absence de politique nationale, mais au contraire sur l'affichage trop important des orientations de l'Etat central dans les contrats, sur le manque de souplesse et les difficultés de mise en oeuvre. Le Gouvernement actuel d'ailleurs a annoncé son intention de poursuivre l'exercice sans «ressusciter » de plan national.

1-1 un exercice positif en termes d'intérêt et de nouveauté

Décidées au même moment que la décentralisation, la réforme de la planification et la création des contrats Etat-régions intervenaient dans un contexte de grande innovation politique et institutionnelle, fondée sur un mode de relation différent entre l'Etat et les collectivités territoriales et sur le développement de la contractualisation à tous les niveaux de la société. Elle répondait à un besoin et à une attente des citoyens, des élus et à une demande de modification du fonctionnement de l'Etat.

Les exercices successifs de préparation des différentes générations de contrats ont suscité un intérêt, une adhésion et une demande croissante. Ils ont fait naître de grandes attentes. **Les collectivités s'y sont de plus en plus impliquées et aujourd'hui encore, les attentes fortes de l'ensemble des partenaires de l'Etat et des régions, qu'ils soient publics ou privés, institutionnels ou associatifs témoignent toujours d'un engouement pour le seul exercice de mise en cohérence des politiques publiques et territoriales qui demeure et qui s'inscrit dans la durée.**

1-2 un exercice positif en termes de cohérence des politiques territoriales et organisationnelles

Le choix de l'Etat en 1982-1983, de confier à la région une compétence d'aménagement du territoire et de développement économique et de contractualiser avec elle sur la mise en oeuvre de politiques d'intérêt commun, dans le cadre d'une assise territoriale plus adaptée à l'ouverture européenne, correspondait à un souci de recherche du bon niveau territorial des politiques publiques.

Les termes de « cadre contractuel » appliqués aux contrats de plan donnent tout leur sens à l'intention de l'Etat et demeurent d'actualité; à savoir la détermination d'un espace pour y mener des actions négociées, dans un cadre d'intérêt général et de développement du territoire.

Pour les trois générations de contrats, non seulement les 22 régions métropolitaines, les collectivités d'Outre-mer, mais aussi d'autres collectivités de plus en plus nombreuses, ont participé à ce mouvement de cohérence, voire de cohésion.

L'intégration dans les contrats des programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT), des contrats de villes et du programme U 2000, participe de cette même intention de recherche de cohérence, tout comme l'apparition du premier contrat interrégional pour le Bassin Parisien en 1994. Les contrats ne sont plus seulement le « terrain d'entente » des acteurs publics, ils deviennent également de véritables instruments d'aménagement du territoire par le biais d'une approche plus territorialisée et intégrée des actions de développement .

Les régions quant à elles, ont été amenées à préciser leurs zones d'intervention territoriales et prioritaires en essayant de dépasser la logique départementale, sans toutefois y arriver toujours.

Enfin, cette cohésion a été renforcée avec l'intervention des fonds structurels qui ont connu une « montée en puissance » dans leur interface et leur liaison avec les contrats Etat-régions, même si le lien entre les deux procédures doit encore largement être amélioré (cf infra). L'Europe est ainsi devenue un partenaire des contrats, à un degré divers selon les régions.

1-3 un exercice positif en termes de partenariat et la démocratisation

Inconnus il y a 15 ans, les contrats Etat-régions sont aujourd'hui la cristallisation des effets d'attente des acteurs publics et privés pour lesquels **ils représentent encore la garantie d'inscription d'actions et de politiques publiques dans des délais connus.**

Affichage pour les uns, assurance pour les autres, les contrats sont aussi des documents démocratiques et médiatiques aux yeux des citoyens, gage de la cohérence de l'action des pouvoirs publics et de la bonne utilisation des fonds publics. Pourtant, ils ne représentent qu'une part modeste des investissements de l'Etat et des régions. Raison de plus, dira t-on, pour s'assurer de leur mise en oeuvre réelle et prioritaire.

En dépit des critiques, les contrats ont associé de plus en plus de partenaires dans une dynamique locale. Outre l'Etat, les départements - globalement peu satisfaits de la méthode d'élaboration leur donnant parfois un « strapontin », - les villes (entre autres par l'intermédiaire des contrats de villes) et les EPCI ont de plus en plus participé aux contrats.

Cette adhésion et cette convergence expliquent l'extension progressive des champs de contractualisation et l'augmentation importante des enveloppes financières consacrées aux contrats.

1-4 un exercice positif en termes de réalisation

Les trois générations de contrats témoignent d'une part de l'augmentation financière des montants consacrés aux actions qui y sont inscrites, d'autre part de l'extension du champ thématique de contractualisation et enfin de la part de plus en plus importante prise par les régions.

La première génération était d'un montant de 69,87 MdF, dont 41,87 pour l'Etat et 28 pour les régions de métropole.

Pour la seconde, les chiffres étaient respectivement : de 56,588 576 MdF et de 45,511 169 MdF, soit un total de 102, 099 745 MdF représentant un accroissement global de 46,13% et de 62,54% pour les conseils régionaux.

Quant à la troisième génération, l'Etat qui y consacre 77,3 MdF, se trouve pratiquement à parité avec les régions en termes de masses financières (71,1 MdF). Le montant global de cette génération, en incluant les autres collectivités et les fonds européens représente près de 220 MdF, soit plus du triple de la première génération.

Les chiffres sont éloquentes et sont la preuve d'un très grand intérêt en faveur de « l'outil », mais qui a sans doute « grandi » trop vite sans s'adapter de façon suffisante à l'évolution de la décentralisation et au fait que l'Etat, faisant de plus en plus appel à l'aide financière des collectivités territoriales, devait en conséquence modifier son comportement.

Les engagements des deux premières générations de contrats ont globalement été respectés en termes de montant et de durée. Seule la 3e génération a témoigné d'une dérive (cf infra).

Les annexes I-2 à I-5 et II-1 à II-2 présentent des tableaux et graphiques comparatifs des trois générations de contrats de façon globale et par régions.

En définitive, les contrats Etat-régions ont plutôt été victimes de leur succès et le « produit », s'il n'est pas contesté dans son essence, n'est pas exempt de critiques en raison des attentes et des frustrations qu'ils ont créées.

2 - Des attentes et des frustrations

En ce qui concerne la génération en cours, c'est avec avec une continuité remarquable que les gouvernements successifs ont poursuivi la même logique entre 1992 et 1994 : élaborer des contrats ambitieux et différenciés, par objectifs, de manière déconcentrée et décentralisée.

2-1 un développement ambitieux

→ des engagements initiaux marquant l'importance accordée au développement régional...

Comme on l'a vu, l'effort financier important de l'Etat et des régions était en adéquation avec leur discours, dans un contexte certes marqué par le grand débat sur l'aménagement du territoire, mais aussi par une grave crise de croissance économique.

Les annexes I-2 à I-5 et II-1 et II-2 précisent la part de chacun des ministères dans la génération actuelle, au sein de laquelle le poids des secteurs de l'Equipeement et de l'Enseignement supérieur reste prépondérant.

→ mais difficiles à mobiliser lors de la mise en oeuvre.

Cependant deux ans après le début des contrats, les conséquences sur les finances publiques de la récession de 1993 et de la volonté de respecter les critères du Traité de Maastricht conduisaient l'Etat à ne pas honorer les engagements annuels des contrats et à repousser leur échéance d'une année.

La mise en oeuvre des contrats allait être marquée par les contraintes budgétaires : enveloppes inférieures aux tranches d'un cinquième attendues, dates de délégations tardives, incertitudes sur les tranches suivantes etc..

Le débat s'est donc polarisé sur la capacité de l'Etat à respecter ses engagements, rejetant dans l'arrière plan les questions de stratégie.

La possibilité ouverte aux collectivités, pour les programmes routiers et de constructions universitaires, d'anticiper les versements prévus sur les années suivantes, loin d'être considérée comme une souplesse paraît avoir envenimé le débat.

Pourtant certains conseils régionaux reconnaissaient que si l'Etat avait tenu ses engagements sur cinq ans, la conjoncture économique, qui les affectait également, ne leur aurait pas permis de le faire.

Après cette expérience, beaucoup de préfets estiment qu'il vaudrait mieux des enveloppes moins élevées mais respectées. Comme les préfets, les élus soulignent que le respect des programmations est une condition sine qua non, non seulement de la qualité mais aussi de la faisabilité du travail partenarial de montage des dossiers.

Les annexes VIII, IX, IX bis et X indiquent le taux de délégation des crédits aux préfets pour chaque administration centrale et situent celui-ci par rapport au taux théorique minimal attendu, soit, fin 1997, l'équivalent de 4 tranches d'un sixième du montant inscrit.

Ces taux, à l'intérieur d'une fourchette allant de 42,2% à 75,9 % témoignent de difficultés très diverses et permettent de mesurer le chemin à parcourir pour harmoniser la délégation des crédits par les administrations centrales. La présentation, dans les annexes XI à XI ter, du total de ces mêmes délégations par région, montre une fourchette beaucoup plus resserrée, compensant l'effet "ciseaux" de la vision par secteur.

2-2 un développement différencié

→ Une grande idée d'aménagement du territoire...

Les contrats précédents avaient été mis en oeuvre selon la règle de la parité Etat-région. L'Etat calculait sa contribution proportionnellement à ce que les conseils régionaux proposaient de consacrer au contrat de plan. L'Etat avait alors paru entériner les disparités régionales et mener une simple politique d'accompagnement des politiques des collectivités.

Pour la génération suivante, fut donc décidé le principe d'un rééquilibrage entre les régions.

Les contrats Etat-régions devaient être le support du développement régional mais également, par cette décision, s'inscrire dans une vision nationale de développement équilibré du territoire.

L'apport de l'Etat devait être modulé en fonction du taux de chômage, de l'évolution de la situation de l'emploi et du potentiel fiscal de chaque région.

Le groupe des régions nécessitant un effort prioritaire de l'Etat était constitué de l'Auvergne, de la Bretagne, du Limousin, de la Lorraine, du Nord-Pas de Calais et de Poitou-Charentes. L'enveloppe qui leur avait été attribuée entre 1989 et 1993 devait être augmentée de 23,5%.

Un deuxième groupe constitué des régions Aquitaine, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire et Picardie devait voir leurs enveloppes augmentées de 14,10 %.

Un dernier groupe enfin, constitué des régions Alsace, Centre, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes devait avoir leurs enveloppes maintenues en francs constants.

L'enveloppe de l'Ile-de-France quant à elle, était réduite de 10% par rapport au contrat précédent, tandis que le montant de l'enveloppe de la Corse était maintenu.

L'Etat avait également prévu une enveloppe de réserve nationale d'1 milliard, afin d'effectuer des ajustements éventuels, destinés à faciliter la signature des contrats, lors de la phase finale de négociation.

→ insuffisamment assumée

Cependant l'effet péréquateur recherché était limité au départ par le choix de partir des enveloppes du X e Plan.

Les taux de majoration ci-dessus évoqués portaient sur les montants initiaux des contrats précédents, dont on a rappelé le mode de calcul, augmentés du montant des avenants, de celui des conventions culturelles, de la part exécutée d'Université 2000, diminués des dépenses relatives à la politique de la ville.

A la fin de l'année 1993 et au début de l'année 1994, la signature de contrats de ville supplémentaires, les ajustements effectués pendant la phase de négociation à partir de la réserve, l'intégration dans certains contrats de programmes routiers complémentaires ont modifié le classement initial .

On peut donc dire, ainsi que le montre l'annexe I/5, qu'en dépit de l'effort de rationalisation et de cette tentative d'introduire une vision d'ensemble, les contrats Etat-régions n'ont pas eu l'effet péréquateur escompté et que la modulation est restée à la marge des moyens engagés. Elle n'a donc pas eu un impact suffisamment correcteur des inégalités de développement entre les régions.

Par ailleurs le principe de la libre ventilation d'enveloppes globales différenciées s'est traduit par des distorsions entre enveloppes sectorielles d'un contrat à l'autre, qui correspondaient à des choix stratégiques régionaux, mais n'avaient aucune cohérence sectorielle. Certaines administrations centrales portent sur la répartition de leurs moyens entre les régions un jugement défavorable, certaines ont compensé par l'utilisation de crédits non contractualisés, les répartitions opérées par les préfets.

2-3 des contrats par objectifs

→ une recherche de cohérence...

Contrats par objectifs, les contrats actuels ne devaient plus être régis par un champ contractuel prédéfini mais visaient à faire concourir à la réalisation d'une stratégie

thématique ou territoriale choisie par les partenaires locaux, un éventail très ouvert de modes d'intervention de l'Etat.

Effectivement l'organisation interne de chaque contrat traduit un effort de réflexion stratégique.

On relève ainsi des regroupements de secteurs, des découloissements. Les politiques de développement local sont programmées dans les espaces prioritaires de la région. Ces derniers sont d'emblée précisés dans une dizaine environ de contrats, les autres reportant le choix des sites aux conventions d'application. Le contrat Etat-région de la Bourgogne, par exemple, illustre bien cet effort de mise en cohérence et de réflexion stratégique.

→ sans les moyens de la mettre en oeuvre.

Cependant la mise en oeuvre de projets de développement intégrés suppose d'une part que les SGAR puissent continuer de mobiliser les services déconcentrés pour que ces derniers travaillent de manière coordonnée, d'autre part que les crédits soient faciles à mobiliser.

Ces deux conditions sont particulièrement cruciales lorsque le champ contractualisé est large et les projets difficiles à monter.

Or le désordre qui a caractérisé la mise en place des crédits dans un contexte de gels et d'annulations qui, en vertu d'instructions annuelles du Premier ministre devaient concerner chaque ministère, a découragé ces efforts.

Dans le cadre de projets de développement intégré, conduits à l'échelle de pays ou de bassins de vie et mobilisant sur un site l'ensemble des acteurs, les retards ou la perte même de très petites sommes ont été très pénalisants : ils ont partiellement cassé l'élan du partenariat et entraîné une certaine démotivation.

Enfin l'insuffisance de règles sur le champ contractualisé a rendu la protection des dotations plus difficile et brouillé la frontière entre les domaines contractuels et non contractuels, ôtant aux contrats une partie de leur lisibilité.

Les annexes VII et XII, qui montrent les taux d'engagement des crédits par les préfets, témoignent d'une réalisation des projets difficile.

2-4 une élaboration déconcentrée favorisant la prise en compte de la vision régionale

→ une première administrative passionnante...

Si, comme on l'a vu, la responsabilité des régions sur la préparation des contrats Etat-régions trouve son origine dans les lois de décentralisation, le fait de confier à l'échelon déconcentré de l'Etat la responsabilité de la définition de la stratégie de l'Etat dans la région illustre une volonté plus récente, celle de la déconcentration.

Les préfets ont effectivement travaillé à partir d'une enveloppe globale qu'ils ont ventilée entre les ministères en fonction de la stratégie qu'ils avaient élaborée. Les

administrations centrales ont reçu par l'intermédiaire de la DATAR, communication des montants que les préfets envisageaient de consacrer à leur secteur. Elles n'ont pu modifier à la marge la répartition de leurs crédits entre les régions que lorsqu'elles ne pouvaient faire face à la totalité des demandes. Dans la mesure où les préfets souhaitaient faire des demandes qui, additionnées les unes aux autres, correspondaient au montant de leur enveloppe, une réduction de crédits sur un ministère entraînait une hausse sur un autre, laquelle n'était pas forcément possible, etc...Une pression importante était exercée par la DATAR et le Cabinet du Premier ministre pour que les ministères honorent les demandes des préfets.

Cette déconcentration a durablement marqué les esprits et les pratiques : elle a facilité la concertation et fait des contrats des textes généralement élaborés en commun par le conseil régional et le préfet plutôt que négociés.

Les annexes V/1 à V/22 montrent comment les préfets et les conseils régionaux ont réparti les enveloppes régionales.

→ qui s'est achevée sur une certaine incompréhension

Si l'élaboration a donc bien été déconcentrée, il est clair cependant que la logique n'avait pas été prévue jusqu'à son terme. En effet les inflexions sur le montant des enveloppes nationales entraînées par les demandes des préfets ont été marginales et de manière générale leurs souhaits ont du s'inscrire dans les budgets existants.

Le calendrier de l'élaboration en est largement responsable. Si les demandes des préfets avaient été connues avant les conférences budgétaires, des marges de manoeuvre plus importantes auraient pu être trouvées. Mais le gouvernement n'avait pas souhaité donner aux contrats une fonction de redéploiement des crédits de l'Etat.

Le 30 septembre 1993, le Premier ministre a ensuite adressé aux préfets des mandats de négociation arrêtant les parties de leur projet de contrat pour lesquelles ils avaient une obligation de résultat. La délimitation de ces parties, intitulées " noyau dur ", a été perçue par les préfets et les élus comme le symbole d'une recentralisation de la préparation des contrats, limitant la marge de négociation entre les autorités locales. **L'importance des noyaux durs est une des principales critiques des régions envers l'Etat.**

Enfin, pour obtenir la signature du contrat, les préfets ont du parfois accepter l'inscription de projets qu'ils considéraient comme non prioritaires. Tel a été le cas pour des projets routiers, de transports collectifs, de constructions universitaires, des projets culturels (notamment de musées), ou d'équipements sportifs mal expertisés au départ. Cette politisation de la négociation finale, mal perçue par les administrations centrales et dont les conséquences allaient être sensibles pendant toute la durée de la mise en oeuvre, a tempéré l'impression de qualité laissée par cette première expérience d'élaboration déconcentrée et décentralisée.

Les attentes et les frustrations identifiées pendant la négociation et le déroulement des contrats en cours, en dépit de l'attention qu'il convient de leur porter, ne sont pas de nature à condamner la poursuite de l'expérience.

3 - Un exercice à poursuivre

La quasi totalité des interlocuteurs rencontrés ont fait part de leur intérêt pour la poursuite des contrats Etat-régions, pour peu qu'ils fassent l'objet de mesures de rénovation, d'adaptation et de simplification (voir 3e partie).

En effet, en regard des enjeux et des échéances qui se profilent au plan européen, il paraît plus que jamais nécessaire d'assurer la cohésion des politiques publiques dans le temps et dans l'espace.

La recherche de la cohésion de l'action publique est de plus en plus indispensable en considération d'un certain nombre de données fondamentales.

3 -1 une attente forte des citoyens et des contribuables

Le système de la décentralisation, en répartissant les compétences entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales a répondu, à n'en pas douter, à un certain nombre d'attentes, mais a compliqué la perception de la vie politique, tout en augmentant la pression fiscale sur les contribuables.

Les collectivités et l'Etat en conséquence, ne peuvent pas agir chacun de leur côté sur des sujets voisins - puisque les collectivités peuvent sortir de leur domaine de compétence - comme si l'autre n'existait pas.

Le contribuable attend de la cohérence des pouvoirs publics. Les contrats Etat-régions peuvent jouer en partie ce rôle de convergence des actions dans la durée et sur un espace clairement identifié, même s'ils ne sont pas une panacée et que l'on ne peut « tout » attendre de ces contrats.

3-2 la raréfaction des moyens budgétaires et financiers impose une rationalisation des procédures et une action commune des pouvoirs publics

Cette action commune est déterminante pour assurer une synergie des différents financements publics dans leur montant et leur orientation. La réalisation d'actions d'envergure, comme les grands équipements ou de politiques à long terme, implique un engagement des partenaires dans la durée.

Dans un contexte de mondialisation des échanges, d'ouverture des territoires et des marchés, la rationalisation des organisations est incontournable pour assurer la compétitivité - ne serait-ce qu'au niveau européen - l'attraction des investissements étrangers ou encore la mobilisation des fonds européens.

Là encore, les contrats Etat-régions, en ce qu'ils contribuent non seulement à l'aménagement, mais aussi à l'organisation des territoires, permettent une réponse qui n'est pas exhaustive, mais qui est loin d'être négligeable.

Il est donc proposé que l'exercice soit poursuivi sur la base d'une nouvelle architecture.

II - Une architecture nouvelle pour les contrats Etat-régions

La nouvelle architecture des contrats devrait être fondée sur les principes suivants : le développement de projets de territoires dans le cadre d'une solidarité territoriale réelle et de politiques spécifiques liées à l'aménagement du territoire et au développement économique.

Il est ainsi proposé que l'architecture des prochains contrats soit scindée en deux volets : le premier au niveau régional (1), voire interrégional (2), consacré principalement aux politiques de grande envergure territoriale (notamment au plan des équipements), le second s'attachant à une dimension infrarégionale (3), portant sur des territoires plus restreints : les agglomérations et les pays.

Le lien entre les différents volets du contrat doit être précisé (4). Enfin, une nouvelle modulation nationale entre les régions, fondée sur leur niveau de développement et l'intensité de leur engagement sur la mise en oeuvre des priorités nationales sera examinée (5).

Le schéma page 47 résume la proposition de la nouvelle architecture des contrats Etat-régions et leur « mode de fonctionnement » financier.

1 - Une dimension régionale à conforter

Les futurs contrats doivent permettre l'affirmation et la mise en place de stratégies régionales qui transcendent certains particularismes locaux, soit parce que les thèmes à aborder sont d'essence régionale et que l'échelon régional est le bon niveau minimal pour les traiter, soit parce qu'ils permettent d'affirmer la cohérence et les solidarités à l'intérieur du territoire régional.

1-1 Des acteurs solidaires

→ **la prééminence du couple Etat-région**

★ **le rôle de la région dans les textes**

Établie par les textes fondamentaux la concernant (loi de décentralisation du 2 mars 1982, loi du 29 juillet 1982 relative à la planification et loi du 7 janvier 1983 relative aux transferts de compétences), la région outre les compétences qui lui ont été transférées, est la collectivité territoriale principale en charge de l'action économique, de l'aménagement et du développement du territoire aux côtés de l'État. Elle bénéficie, par ailleurs, de compétences en matière de transports en application de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, qui lui confie l'établissement du plan régional des transports.

★ l'expérience des trois générations de contrats Etat-régions

Les trois générations qui se sont succédées témoignent de la « montée en puissance » des régions dans l'exercice contractuel, tant sur le plan des champs de la contractualisation, que sur celui des montants en question puisque l'Etat et les régions sont aujourd'hui à parité en termes de montants financiers.

L'absence de plan national n'a pas empêché la poursuite de la logique des contrats Etat-régions, ni leur enracinement dans le paysage administratif. Elle a sans doute favorisé l'accroissement de la part de responsabilité des régions dans le dispositif, en laissant plus de marge de manoeuvre au niveau régional.

→ la détermination d'une stratégie régionale commune (cf annexe A sur le calendrier d'élaboration des contrats)

★ l'apport de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995

Les dispositions de la LOADT relatives au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), établissent la compétence de la région pour élaborer ce document après avoir recueilli l'avis de l'Etat.

Les conclusions du rapport que Madame la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a demandé à M. MORVAN sur la réforme des SRADT préconisent de renforcer la collaboration de l'Etat et de la région, afin d'élaborer un projet régional d'aménagement et de développement du territoire (PRADT) dans une logique prospective de développement de l'espace régional à moyen terme, déclinée dans un schéma régional d'aménagement sur la base d'une charte de territoire.

L'auteur du présent rapport partage la préoccupation de M. MORVAN de confier à ces deux acteurs, le soin d'impulser la politique d'aménagement du territoire régional au plan stratégique et financier, en s'inscrivant dans la durée et en incitant les autres collectivités locales, pour ce qui les concerne, à s'associer à la détermination des orientations régionales d'aménagement du territoire ainsi qu'à leur mise en oeuvre.

★ les conditions de la détermination de cette stratégie commune

La définition d'une stratégie commune régionale suppose cependant que soient réunies un certain nombre de conditions :

- la prise en compte de priorités nationales d'aménagement du territoire telles qu'elles seront définies, notamment, par les orientations des schémas de services collectifs en cours d'élaboration, la spécificité des régions d'Outre-mer étant prise en compte. Il sera notamment réservé une attention particulière à l'intermodalité entre les modes de transport à l'intérieur des contrats. **Au sein de ces priorités, la dimension environnementale est une composante structurelle, intégrée dans la définition des projets.**

- un diagnostic commun sur la situation du territoire régional.

Il s'agit là d'un élément essentiel pour permettre aux deux personnes morales de droit public concernées d'avancer ensemble.

L'établissement de ce diagnostic conduira ainsi la région et l'Etat :

- ★ à s'organiser chacun en interne pour élaborer ce diagnostic.

L'Etat, pour sa part, doit mobiliser l'ensemble des acteurs qui relèvent de son autorité ou de sa tutelle : établissements publics administratifs, établissements et services publics industriels et commerciaux (SNCF, VNF, entreprises et agences nationales, offices...). L'association de grandes entreprises nationales ou de grands services publics tels que la SNCF ou EDF-GDF est fondamentale. **Certaines de ces entreprises passent des contrats pluriannuels avec l'Etat qui mériteraient d'être « transcrits » dans les contrats Etat-régions, lorsque c'est possible.** L'enjeu est en effet d'aborder le partenariat en termes de fonctions collectives et non plus seulement d'infrastructures. A titre d'exemple, le lien avec la SNCF et RFF dans l'élaboration des prochains contrats est indispensable en regard de la compétence en matière de transport de la région et de l'expérimentation en cours de la poursuite de la décentralisation, dans le domaine ferroviaire au profit des régions.

- ★ à disposer d'une enceinte d'échanges réciproques réunissant les acteurs publics et privés concernés et qui serait la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT).

- ★ à arrêter pendant le déroulement du contrat, un programme d'études et de prospectives visant d'une part, à réorienter si nécessaire certaines actions du contrat en cours et d'autre part et surtout, à établir les grandes options pour le contrat suivant .

Le diagnostic n'est donc pas complètement figé, à un moment donné, mais se nourrit en permanence des conclusions de travaux d'analyse communs.

- un accord sur des grandes orientations du développement durable du territoire régional et sur le moyen de son aménagement.

C'est là la conclusion naturelle de l'état des lieux établi ensemble. Ces grandes orientations concernent les deux volets du contrat évoqués précédemment, la partie macro-régionale bien sûr, mais aussi la partie infrarégionale. Dans ce dernier cas, l'Etat et la région seraient fondés à associer aux études et au diagnostic les collectivités ou entités infrarégionales : les départements, les grandes villes ou agglomérations et les pays.

1-2 Une contractualisation sur des politiques déterminées de façon commune

Il s'agit en effet de définir ce qui doit figurer ou non dans le contrat et qui implique que deux conditions soient satisfaites, à savoir :

→ le constat de la nécessité d'agir en faveur de priorités d'intérêt régional, justifie, en regard de cet intérêt et de leurs compétences, une action conjointe de l'Etat et de la région.

La question n'est pas aussi simple qu'elle pourrait l'être, car elle conduit à réfléchir sur l'intérêt même du contrat.

Ainsi, dans un dispositif juridique où l'Etat et la région disposent de compétences clairement identifiées, pourquoi chacun des acteurs ne mettrait-il pas séparément en oeuvre ce qui relève de son domaine d'intervention, sans qu'il soit nécessaire d'établir un contrat !

Plusieurs réponses peuvent être apportées à cette interrogation :

- les compétences clairement identifiées des acteurs n'interdisent pas une logique de complémentarité sur des champs de politiques plus vastes. Au contraire, le contrat Etat-région est l'instrument de mise en cohérence des actions des différents partenaires sur des champs de compétences proches, sur un même territoire et dans la durée.

Ainsi l'Etat compétent en matière d'emploi, a-t-il intérêt à ce que la région, compétente pour la formation professionnelle, mette en oeuvre certaines actions clairement identifiées, liées aux besoins de la région en termes d'emplois. Des complémentarités évidentes existent dans le domaine de l'aide aux entreprises et les exemples pourraient être multipliés.

- la région bénéficiant d'une compétence générale en matière d'aménagement du territoire ou de développement économique, elle a la possibilité d'accompagner un certain nombre d'actions relevant du domaine de l'Etat (ex : les routes), voire d'autres collectivités territoriales (ex : la santé ou l'action sociale), d'autant que les lois de décentralisation n'ont pas interdit aux collectivités de la République, de sortir de leur domaine de compétence.

Les trois générations de contrats sont riches de ces formes de complémentarité.

→ la décision, à l'issue de la négociation entre l'Etat et la région, de retenir tout ou partie de ces priorités.

La phase de négociation est bien évidemment essentielle, car elle peut aboutir à ce que les parties constatent un certain désaccord sur le classement des priorités d'action régionale, soit pour des motifs de divergence de fond, soit en raison de l'impossibilité financière de l'une des parties de mettre en oeuvre une ou plusieurs de ces priorités de façon satisfaisante.

Ainsi la région pourrait-elle estimer, tout en reconnaissant le caractère prioritaire du développement de certains axes routiers, qu'elle n'a pas la capacité financière de compléter dans la proportion qu'elle voudrait, une action qui relève de l'Etat.

La question est apparemment plus simple pour l'Etat, puisque ne bénéficiant plus des lignes budgétaires relatives aux compétences transférées aux collectivités territoriales, il ne peut de ce fait pratiquement plus financer ce qui relève de leur champ d'attribution.

Cependant, l'Etat peut légitimement s'interroger sur le sens du contrat, lorsque par exemple, dans un secteur comme le tourisme, la région arrête des actions pour des montants très largement supérieurs à ceux qu'il est capable de mobiliser.

Au cours de cette discussion, l'Etat et la région peuvent donc être amenés à défendre chacun des priorités ou noyaux durs.

L'un des reproches majeurs formulé à l'encontre de l'Etat par les régions lors de la négociation du contrat en cours concerne la rigidité de sa position sur un certain nombre de priorités qualifiées de noyaux durs et qui représentent jusqu'à 75% des contrats.

Une plus grande place doit ainsi être laissée à la négociation, on le verra plus loin en abordant les conditions à réunir pour réussir l'exercice, en sachant que l'Etat, garant *in fine* de l'intérêt général et de la solidarité territoriale doit veiller à ce que de réelles priorités soient prises en considération : développement durable et aménagement du territoire, emploi et efficacité économique, solidarité territoriale et qualité de vie....

Tel devrait être le rôle des mandats de négociation remis aux préfets qui devraient intégrer ces priorités, issues notamment des schémas de services collectifs.

L'annexe A propose une méthode et une chronologie d'élaboration de la prochaine génération de contrats Etat-régions.

1-3 le contenu du volet macro-régional

Le volet macro-régional du contrat correspond à la mise en oeuvre d'actions trouvant leur place à l'échelle de l'ensemble du territoire de la région, voire de l'interrégion (cf infra) en raison de leur envergure financière ou territoriale et de l'impossibilité de les réaliser à un niveau territorial plus restreint.

→ un contenu à faire évoluer

Ce volet concerne au premier chef les grands équipements, les transports, l'université et la recherche, l'industrie, mais doit être complété par des actions nouvelles, le rééquilibrant vers des politiques davantage orientées vers l'emploi, l'innovation technologique, les transferts de compétences, la modernisation de tous les domaines du service public (santé, administration, culture, formation), par l'usage intensif des NTIC, l'intelligence économique et l'ensemble des investissements immatériels.

Cette observation est valable pour l'ensemble du contrat et surtout le volet infrarégional. **En effet, il importe de cibler davantage des domaines créateurs d'emplois à développer en revenant de façon progressive sur la logique du « tout équipement » qui a prévalu lors des trois premières générations de contrats.**

L'effet des contrats en termes d'infrastructures est certes essentiel, mais si la dotation du pays en équipements doit se poursuivre, elle ne doit pas obligatoirement se faire au même rythme pour deux raisons :

- d'une part, parce que la France est globalement un pays bien équipé, (mais il est vrai que le désenclavement de certaines parties du territoire doit être activement poursuivi, l'existence de bonnes liaisons avec Paris n'étant pas suffisante pour garantir une bonne intégration à l'espace européen).
- d'autre part, parce qu'il existe des secteurs créateurs de richesses sous-utilisés qui nécessitent un accompagnement par des politiques publiques et qui sont aussi peut-être moins coûteux en fonctionnement que de grandes réalisations.

Il est donc proposé un rééquilibrage progressif des contrats qui aujourd'hui, sont composés à 44% de politiques du ministère de l'Équipement, auxquelles s'ajoutent 12,19% d'équipements universitaires.

Deux axes majeurs doivent présider à cette redistribution à l'intérieur du contrat : les secteurs les plus créateurs d'emploi et le développement local. Les deux thèmes sont bien évidemment étroitement liés et feront surtout l'objet de développement dans la partie du rapport consacrée au volet infrarégional du contrat.

L'emploi, priorité du Gouvernement et de l'action publique, doit être davantage pris en compte dans les contrats Etat-régions. Il ne s'agit pas de la politique de l'emploi en tant que telle, mais d'identifier les secteurs les plus créateurs d'activité et de promouvoir leur développement à l'intérieur du contrat, dans ses deux volets.

C'est ainsi qu'il conviendrait d'encourager la prise en considération, très insuffisante, de la Très Petite Entreprise (TPE), pourtant à l'origine de la création de la majorité des nouveaux emplois.

En effet, au cours des dix dernières années, les effectifs employés dans les grandes entreprises ont reculé de 30%, alors qu'ils ont progressé de 5,7% dans les PME et de 20,1 % dans les TPE.

Enfin, le contenu des contrats Etat-régions pourrait évoluer dans le sens d'outils d'expérimentation d'un approfondissement de la décentralisation dans certains domaines, en l'encadrant dans des limites strictes. Plus généralement, les contrats Etat-régions devraient constituer le cadre d'opérations expérimentales, en laissant plus de souplesse aux partenaires, par exemple en matière d'interventions économiques.

→ un affichage clair de l'Etat

Comme il a été indiqué, l'Etat, lors de la négociation de la génération de contrats en cours, avait encouru le reproche de noyaux durs trop importants, dans l'ensemble des contrats.

L'équilibre du contrat ne peut être assuré que si préexistent deux conditions :

- une voie moyenne à trouver entre la mise en oeuvre de priorités nationales et le choix d'opérations locales, laissant une place importante à la négociation.

Il est proposé que le volet macro-régional du contrat ne soit pas constitué de plus de 50% de « noyaux durs » reflétant des priorités nationales incontournables (ex : routes nationales....).

- la détermination de clefs de financements compatibles avec la proposition précédente.

Les régions accepteront plus facilement de compléter le financement d'actions relevant de l'Etat si elles savent qu'elles disposent d'une marge de négociation importante pour d'autres actions, à condition toutefois, de ne pas demander aux régions de payer plus que l'Etat sur ses propres compétences.

2 - Une dimension interrégionale à affirmer

2-1 la justification de la dimension interrégionale

Le découpage administratif français a conduit à la création de 22 régions métropolitaines et 4 régions d' Outre-mer.

La superficie actuelle des régions n'est pas adaptée au développement de certains projets, soit parce que ces régions sont elles-mêmes situées à l'intérieur d'espaces cohérents plus larges (ex : les massifs montagneux), soit parce que des actions d'envergure ne trouvent leur sens qu'à une échelle européenne, nationale ou interrégionale et que, dans ce cas, une approche contractuelle conjointe entre l'Etat et plusieurs régions paraît nécessaire pour faciliter leur mise en oeuvre.

L'auteur souhaite donc appeler l'attention sur la pertinence de la réflexion et de l'action sur des territoires suprarégionaux.

2-2 Le contenu de la dimension interrégionale

La dimension interrégionale est adaptée notamment dans trois circonstances.

→ les régions se trouvent à l'intérieur d'espaces cohérents plus larges

Sont identifiés ici les massifs montagneux et les espaces littoraux pour lesquels il existe déjà une approche suprarégionale au moyen, par exemple, des schémas interrégionaux de massifs. Cette démarche doit être poursuivie et amplifiée. Il est en effet naturel que des mesures spécifiques, à l'intérieur d'un espace géographique particulier, ne s'arrêtent pas aux limites administratives. C'est ainsi que le CIADT a décidé d'un plan d'actions pour le Massif Central pour une période de deux ans (1997-1999), qui pourrait servir de support à une convention particulière entre l'Etat et les régions concernées, qui viendrait en application des prochains contrats Etat-régions.

→ les projets ne peuvent pas être menés à l'échelle d'une seule région

C'est le cas, à titre d'exemple, des grandes infrastructures de transports, tels les TGV, de l'organisation de la complémentarité territoriale entre les universités ou les ports, ou bien des filières économiques telle la pêche.

Cette liste est loin d'être exhaustive, elle témoigne de ce que cette logique interrégionale peut rejoindre et mettre en oeuvre une approche nationale en termes d'infrastructures et d'organisation du territoire, dont l'Etat seul, peut assurer la cohérence globale.

→ des projets transfrontaliers doivent être développés

L'augmentation de la coopération entre les régions frontalières au sein de l'Europe des Quinze, concerne également la France qui a adapté en 1992, son dispositif législatif pour faciliter, dans le respect de l'unité de l'Etat, le développement des relations entre les acteurs locaux (collectivités territoriales), de part et d'autre de ses frontières. Le CIADT du 15 décembre dernier a d'ailleurs encouragé la poursuite de ces actions.

Il est tout à fait souhaitable que les actions transnationales, interrégionales et transfrontalières soient inscrites dans les contrats Etat-régions, si elle s'insèrent dans le cadre de réelles priorités régionales, ou nationales, ou dans une logique d'aménagement européen. C'est ainsi que le développement de l'arc atlantique ou de l'arc alpin doit trouver sa place dans les contrats.

Enfin, une attention particulière doit être apportée aux villes et agglomérations transfrontalières, en regard de leur impact de part et d'autre des frontières.

Ces actions présentent également un « effet label » important pour les collectivités françaises, qui pourront se prévaloir auprès de leurs homologues étrangers, de la reconnaissance et du soutien de l'Etat national.

2-3 La méthode de contractualisation interrégionale

Développer la contractualisation interrégionale ne signifie pas systématiquement le recours à des contrats interrégionaux portant sur plusieurs thèmes, à l'instar de celui du Bassin Parisien qui regroupe huit régions et l'Etat autour de 40 actions portant sur trois thèmes.

Ce contrat, aussi intéressant soit-il dans la mobilisation des partenaires, témoigne de lourdeurs administratives importantes qui freinent sa mise en oeuvre et que seul, apparemment, le vote d'un article de loi permettrait de régler en créant un établissement public interrégional.

Il serait donc préférable à la place de contrats interrégionaux, de passer des conventions thématiques à géométrie variable et plus faciles à appliquer.

Il existe déjà de telles conventions entre l'Etat et les régions dans de nombreux domaines, comme celles relatives aux financements des études des TGV, mais elles sont souvent déconnectées de la logique des contrats Etat-régions.

Il est donc proposé que ces conventions interrégionales soient liées aux contrats Etat-régions en cours, qu'elles en soient en quelque sorte les conventions d'application ou qu'elles s'y réfèrent, sauf si la taille et les montants en cause sont tellement importants qu'il paraît préférable de les faire figurer hors contrats Etat-régions.

3 - Une dimension infrarégionale à développer

Il s'agit ici d'aborder le volet infrarégional du contrat entre l'Etat et la région qui prendrait la forme d'un accord-cadre décliné ensuite par des contrats portant sur des territoires plus restreints, ceux des agglomérations et des pays.

3-1 la reconnaissance d'une logique de projets de territoires

Tel serait le fondement de l'accord-cadre entre l'Etat et la région. Les deux acteurs principaux du contrat reconnaissent que l'organisation des territoires sur des bases pertinentes et cohérentes, participe au développement du territoire régional. Ils prennent en considération les territoires déjà organisés, ou en cours de l'être et décident de soutenir ce développement en accompagnant la mise en oeuvre des projets.

En clair, un territoire organisé sur la base d'un projet aurait ainsi droit à un contrat selon l'adage nouveau : un territoire - un projet + une stratégie = un contrat.

Il s'agit en quelque sorte d'une prime à l'organisation en spécifiant que la notion de projet commun de développement dépasse l'aspect traditionnel du programme d'équipement ou de l'aide ponctuelle accordée à un petitionnaire isolé. Il est question ici, de beaucoup plus. Mais cette approche nouvelle ne va pas de soi, car elle implique qu'un certain nombre de préalables soient identifiés et clarifiés.

→ Le premier est le maintien d'une logique régionale forte, à laquelle participent les autres collectivités

Le contrat Etat-région, dans son volet infrarégional, ne peut pas être la simple addition de contrats de pays ou d'agglomérations, mais il est pour partie, la déclinaison d'éléments structurés au niveau macro-régional ou interrégional.

→ Le second concerne la reconnaissance conjointe ou commune tout en étant progressive, du nombre et de l'étendue des territoires infrarégionaux pertinents que sont les pays et les agglomérations.

Il est clair que, si l'Etat et la région sont en désaccord sur ce point, il en résultera un affaiblissement de la cohérence de la politique d'aménagement du territoire régional.

Or certains acteurs se sont déjà organisés, d'autres sont en train de le faire et le mouvement de constitution des pays qui avait faibli en 1996-1997, semble retrouver de la vigueur depuis la décision du CIADT du 15 décembre dernier de contractualiser avec les agglomérations et les pays dans le cadre des contrats Etat-régions.

La situation de la politique des pays est très diverse d'un département à l'autre et certains pays, pourtant constatés, ne reflètent pas la pertinence d'un territoire. Il existe cependant un mouvement réel, mais qui doit prendre de l'ampleur sur la base d'espaces véritablement cohérents et non dans une logique de « course à la subvention » dans le cadre des contrats, ce qui risquerait de conduire à des organisations non pertinentes. Pour éviter un tel dérapage, il est souhaitable que l'Etat et la région gardent chacun une « réserve » permettant de s'adapter pendant la durée du contrat aux organisations territoriales qui émergeront. Ce point sera approfondi dans la 3e partie, consacrée aux moyens à mettre en oeuvre.

Par ailleurs, les régions ont pris l'habitude de passer des conventions de territoires aux appellations variées : contrats de terroirs en Midi-Pyrénées, contrats globaux de développement en Rhône-Alpes.... Ces conventions portent sur des espaces qui tantôt sont cohérents et de taille pertinente, mais qui tantôt, dans un certain nombre de régions, ont été établies sur la base d'une logique cantonale ou bicantonale (à laquelle les départements parfois ne sont pas étrangers) et qui paraît sans lien avec une démarche d'organisation territoriale à une échelle conséquente.

Trouver un accord entre l'Etat et la région sur la pertinence des territoires (existants ou potentiels), supposera donc l'établissement de données fiables et incontestables, beaucoup de pragmatisme de part et d'autre, ainsi que la mise en oeuvre d'un dispositif progressif et incitateur, permettant d'inviter les espaces à s'organiser - en montant des projets - ou à se réorganiser.

Le CIADT du 15 décembre dernier a ainsi décidé l'organisation d'une consultation dans les régions sur les zonages d'aménagement du territoire. Une mission sur ce sujet a été confiée à M. AUROUX.

Cette démarche pourrait être l'occasion de poser clairement le problème de la pertinence des territoires au sein du territoire régional, de lancer un débat sur le sujet entre l'Etat, les collectivités, les EPCI et les forces économiques et sociales et ensuite, de laisser la place à la négociation locale.

L'enjeu est tout simplement d'améliorer l'organisation de notre pays en regard des aspirations de ses habitants et des besoins de ses entreprises, en invitant :

- l'Etat à se réformer « en poussant » le plus loin possible sa déconcentration pour mieux tenir compte de la décentralisation**
- les collectivités à travailler dans le cadre d'une intercommunalité de projets plus adaptée au plan des territoires et des partenaires.**

La reconnaissance conjointe par l'Etat et la région des territoires de projets, implique bien évidemment, d'associer à la réflexion les autres collectivités concernées au premier chef, notamment les départements et les communes.

Mais il ne faut pas se méprendre, l'Etat et la région ne décideront pas, par un oukaze des limites des agglomérations et des pays. Le mouvement doit venir des collectivités concernées elles-mêmes et de la participation des acteurs du développement.

Enfin, en ce qui concerne les pays, la procédure de constatation relève aujourd'hui du niveau départemental, par l'intermédiaire des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

Il y aurait lieu d'harmoniser les procédures en vigueur au niveau départemental avec la décision de lancer un débat au niveau régional et l'auteur du présent rapport partage le projet de révision de la LOADT sur ce point, visant à confier aux commissions régionales d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), le soin de constater les pays, après avis des CDCI. Cela implique une véritable réflexion sur le fonctionnement et la composition de ces commissions.

3-2 L'élaboration souple du contenu du volet infrarégional

Si la reconnaissance de l'organisation des territoires suppose un pragmatisme certain, de la part de l'Etat et de la région, l'élaboration du contenu de ce volet-cadre suppose également une grande souplesse de leur part.

En effet, dans la mesure où l'enjeu est de reconnaître l'apport des pays et des agglomérations au développement régional et d'inciter les territoires à mieux s'organiser encore, des ambiguïtés peuvent naître sur les intentions respectives des collectivités locales.

→ des ambiguïtés à dissiper

Les collectivités infrarégionales peuvent craindre l'établissement d'une tutelle par la région qui pourrait conditionner sa participation financière à tel ou tel aspect. La présence indispensable de l'Etat doit ici jouer un rôle de garant.

Les régions quant à elles, bien qu'ayant une compétence générale d'aménagement du territoire, peuvent redouter qu'on « les pousse » à financer des actions qui ne relèvent pas de leur compétence, mais de celle des autres collectivités territoriales. C'est ainsi que certaines d'entre elles pourront hésiter à s'engager, dans le cadre des contrats d'agglomération, à financer les transports urbains, le logement, la politique de la ville ou l'action sociale, en arguant que ces actions n'entrent pas du tout dans leur champ d'attribution.

Il est clair que les collectivités locales ont parfois plus de difficulté à participer au financement de ce qui ressort de la compétence des autres activités territoriales que de celle de l'Etat. Les questions d'affichage politique et de lisibilité par les citoyens, mais aussi de précédents qui pourraient être créés, en sont les principales explications.

Il n'en demeure pas moins que c'est dans ce type de situation, que la méthode des cofinancements très décrite en raison de la complexité qui en résulte, est la plus justifiée, au moins en termes de montants. Elle témoignerait également, dans ce cas précis, de la reconnaissance de la pertinence des territoires et des projets qui y sont développés.

→ le nécessaire pragmatisme de l'Etat

L'Etat est aujourd'hui le seul à disposer de l'autorité nécessaire pour faciliter le rapprochement des collectivités territoriales. Sa volonté de « faire équipe » avec la région dans l'intérêt du développement du territoire régional et dans une approche complémentaire, ne peut masquer, dans un contexte politique délicat, qu'il a pour obligation de jouer le rôle de chef de file et de bons offices dans l'exercice de synthèse auquel il est astreint : celui de faire travailler ensemble les collectivités territoriales et les acteurs concernés par le développement à l'élaboration d'un projet, dans un objectif d'intérêt général.

Il serait de bonne administration cependant, de ne pas pénaliser les collectivités infrarégionales, dans le cas où l'Etat et la région ne parviendraient pas à se mettre d'accord pour contractualiser ensemble avec les autres collectivités.

Il appartiendra alors à l'Etat d'en tirer les conséquences, au besoin en proposant un contrat direct avec les collectivités concernées.

La négociation et la rédaction du volet-cadre infrarégional doivent donc être appréhendées avec beaucoup de pragmatisme dans la méthode. Elles doivent l'être également avec de l'ambition pour les objectifs à atteindre, à partir du moment où l'Etat en fait une de ses priorités, en indiquant clairement qu'il ne souhaite pas contractualiser tout seul avec les agglomérations et les pays, **mais qu'il considère que sa participation est ainsi une prime à l'organisation.**

3-3 Une contractualisation avec les agglomérations

Le CIADT du 15 décembre dernier a engagé toute une série de travaux relatifs aux agglomérations, en prenant acte de l'importance et de la montée en puissance du phénomène urbain.

En effet, les villes sont aujourd'hui :

- le lieu principal de formation du PIB et de la dynamique de l'emploi
- un espace dans lequel se concentre l'essentiel des phénomènes de pauvreté et d'exclusion.

Elles représentent des enjeux stratégiques pour la politique nationale d'aménagement du territoire :

- noeuds de réseaux, elles sont la substance du maillage qui doit structurer le territoire
- milieux urbains, leurs dysfonctionnements spatiaux, économiques et sociaux soulèvent la question de leur recomposition interne.

Le rétablissement d'une cohérence globale passe par la mobilisation de tous les acteurs, dont un moyen d'action est la contractualisation.

→ Les objectifs des contrats d'agglomération

Les contrats d'agglomération, signés en cohérence avec les orientations du contrat Etat-région ont pour ambition de mobiliser les différents partenaires, autour d'une démarche intégrée de recomposition et de développement durable de l'agglomération sur les plans de la cohésion urbaine, sociale et territoriale, des services rendus à ses habitants et à ses entreprises. L'objectif est donc la définition d'un projet d'agglomération s'insérant dans le développement du territoire régional, national et européen, visant à améliorer la compétitivité du territoire urbain, son interface avec les territoires périphériques et la vie quotidienne de ses habitants.

→ Le contenu des contrats d'agglomération

A l'instar du contenu des contrats Etat-régions, le contrat d'agglomération doit être resserré autour de priorités fortes pour l'agglomération, traitant à la fois de sa dimension économique, sociale et spatiale.

Dans un contexte de raréfaction et donc de maîtrise de la dépense budgétaire, la concentration des moyens autour d'objectifs prioritaires est déterminante si l'on veut éviter un effet inflationniste et une dispersion des financements. Cela est d'autant plus nécessaire, que la crédibilité de l'exercice imposera à l'Etat de dégager des moyens substantiels en regard des enjeux très lourds et, par conséquent, de redéployer une partie de ses interventions, aux dépens d'autres actions.

Il est cependant patent que le contrat d'agglomération pour être crédible, doit aborder des thèmes aussi essentiels que :

- la politique de la ville et l'insertion
- le logement
- les transports urbains et les déplacements
- la politique foncière
- l'offre de services et d'équipements publics
- le développement économique et l'emploi...

La prise en considération de la politique de la ville conduit donc en bonne logique, comme le préconise M. SUEUR dans son récent rapport, à intégrer les contrats de ville dans les contrats d'agglomération et par là même dans les contrats Etat-régions.

Cela suppose que deux conditions préalables soient remplies :

- en premier lieu, la prolongation des contrats de ville, non seulement jusqu'à la signature des contrats Etat-régions, mais aussi jusqu'à la signature des contrats d'agglomération.

Un dispositif transitoire doit donc être mis en oeuvre pour poursuivre la politique de la ville,

- ensuite, l'intégration des enveloppes des contrats de ville dans les enveloppes des contrats Etat-régions et cela, dès avant la négociation entre l'Etat et les régions, afin d'éviter une rupture ultérieure de l'équilibre du contrat Etat-région mais aussi un processus inflationniste à retardement.

Par ailleurs, une attention particulière mérite d'être portée à la situation des villes nouvelles qui bénéficient de conventions triennales et qui doivent aussi être réintégrées dans les contrats d'agglomération.

En regard des thèmes précités devant faire l'objet de cette nouvelle forme de contrat, il est clair que l'Etat intervenant déjà de façon importante dans ces secteurs, devrait avoir un rôle moteur dans leur financement.

→ La méthode d'élaboration des contrats d'agglomération

Quatre facteurs principaux président à l'élaboration des contrats. Ce sont :

- d'une part, la détermination d'un périmètre le plus pertinent possible,
- d'autre part, un projet d'agglomération porté par les acteurs urbains,
- ensuite, la nécessité de l'existence d'une structure intercommunale sur le périmètre d'agglomération,
- enfin, une taille significative justifiant l'appellation d'agglomération.

La définition d'un périmètre d'agglomération le plus pertinent possible est très importante pour aboutir à une véritable logique d'agglomération.

Comme il a été indiqué, un débat à l'initiative de l'Etat et de la région rassemblant tous les acteurs concernés, doit être organisé le plus rapidement possible sur la question des territoires conséquents (pays, agglomération) et de leur bon périmètre.

Les conclusions de ce débat permettront d'identifier toutes les collectivités territoriales et au-delà, tous les acteurs concernés.

Il conviendra alors de demander à ces acteurs d'élaborer un projet d'agglomération sur la base des périmètres identifiés, conduisant à une charte d'agglomération. Un « mode opératoire », réunissant tous les protagonistes chargés d'élaborer ce projet (EPCI, communes, départements, région, offices d'HLM, grands services publics, universités, forces économiques et sociales....) doit donc être trouvé. Il pourrait prendre la forme d'une conférence appelée « conférence du projet d'agglomération », réunie à l'initiative de l'Etat.

Ce projet d'agglomération doit, bien sûr, tenir compte des priorités nationales et régionales d'aménagement du territoire, mais également des spécificités de l'agglomération.

Enfin, l'existence d'une structure de coopération intercommunale est décisive.

L'Etat et la région en effet, ne peuvent pas conclure avec une kyrielle de communes, à l'instar de la procédure un peu byzantine mise en oeuvre pour certains contrats de villes, même si l'existence d'un contrat de ville peut constituer l'embryon d'un contrat d'agglomération.

Si le contrat doit être une incitation à l'organisation des territoires, il convient alors que les communes concernées témoignent d'un minimum de coopération entre elles pour y avoir droit. On retrouve ici l'aspect prime à l'organisation du territoire, que l'Etat est dans son rôle de mettre en exergue.

Cela étant, il est évident que ce schéma d'élaboration des contrats d'agglomération ou de pays ne se déroulera pas sans l'intégration d'un facteur temps minimal, quand on connaît les difficultés et les lenteurs du processus de développement de l'intercommunalité.

Il importe donc d'être pragmatique et si la question du périmètre est importante, elle ne semble pas être un préalable incontournable pour élaborer un contrat dans l'immédiat.

En effet, il est aujourd'hui évident que la plupart des EPCI en milieu urbain ont des limites administratives qui ne correspondent pas à la réalité géographique et économique de l'agglomération. Il en résulte que vouloir régler au préalable la question du « bon périmètre », risquerait d'obérer fortement les chances de conclure des contrats dans des délais souhaités, c'est à dire à partir de l'an 2000.

Quant à la taille de l'agglomération et à son nombre d'habitants, les discussions peuvent conduire à déterminer plusieurs seuils. L'auteur prend acte du projet de loi portant révision de la LOADT et du projet relatif à l'intercommunalité qui se fondent sur une agglomération de 50000 habitants, dont 15 000 au moins dans la ville-centre, le premier pour pouvoir conclure un contrat d'agglomération, le second pour créer une communauté d'agglomération.

→ la chronologie d'élaboration des contrats d'agglomération

L'Etat pourra-t-il signer en même temps des contrats Etat-régions, des contrats d'agglomération et des contrats de pays ? Tout dépend de la volonté des acteurs, mais rien n'est moins sûr car les changements proposés nécessiteront du temps pour informer, pour expliquer et pour convaincre d'une part, pour négocier d'autre part.

C'est pourquoi l'auteur préconise que les contrats d'agglomération soient signés le plus possible dans la foulée des contrats Etat-régions, s'ils correspondent aux objectifs qui leur auront été fixés et s'ils sont prêts.

3-4 une contractualisation avec les pays

A l'instar des agglomérations, le Gouvernement a arrêté la décision de contractualiser avec les pays dans le cadre des prochains contrats Etat-régions. Reconnue par la LOADT, la notion de pays connaît un essor certain, puisque les pays organisés ou émergents, sont au nombre d'environ 240, même si ce chiffre recouvre des réalités très hétérogènes dans le degré de maturation et dans la répartition géographique au sein du territoire national.

→ Les objectifs des contrats de pays

Dans une logique d'inspiration identique à celle des agglomérations, les contrats de pays ont pour objectif, en cohérence avec les orientations du contrat Etat-régions, de mobiliser l'ensemble des acteurs des pays, (collectivités locales, entrepreneurs, associations, syndicats...), autour d'un projet de développement formalisé par une charte, dans une communauté de destin.

Une des ambiguïtés majeures de la politique des pays tient essentiellement au manque de précision concernant le champ des politiques que l'on souhaite voir traitées à cette échelle. De fait, la notion de « territoire pertinent » reste encore intuitive et floue.

S'il n'est pas un niveau supplémentaire de collectivité en gestation, le pays a du sens en tant que lieu de concertation, d'élaboration d'un projet et de mise en oeuvre de stratégies partagées. Il doit donc être conçu comme le cadre de rencontre des communes et de leurs groupements, des autres acteurs du développement avec le département, la région, l'Etat et les politiques européennes. Cette rencontre doit néanmoins avoir lieu sur des objets précis, formant le matériau principal des contrats de pays.

Du point de vue de l'Etat, le pays doit clairement être identifié comme un cadre de référence pour la réorganisation des services publics rendus à la population et aux acteurs socio-économiques. Il doit en outre, être un lieu de contact avec le terrain pour l'installation de certains dispositifs de ses politiques (ex : réseaux de développement industriel, actions en faveur de l'emploi et de l'insertion...).

Pour les communes et les EPCI, le pays est conçu comme un outil d'ingénierie et d'expertise commun, doté de personnels qualifiés et d'instruments adaptés. Il doit ainsi leur permettre de mieux exercer les compétences que la loi leur a confiées en matière d'urbanisme, d'aménagement de l'espace et de développement économique.

→ le contenu des contrats de pays

Les missions de conception et d'animation du pays devront intervenir préférentiellement dans les champs de compétences croisées des collectivités régionales et départementales, de l'Etat, des communes et des EPCI (telles les communautés de communes).

Même sans être exhaustive, une liste récapitulative des politiques publiques pouvant faire l'objet du contrat de pays, doit être dressée et pourrait être la suivante :

★ aménagement du territoire et de l'espace

- planification : affectation des sols, entretien et préservation des paysages, gestion du patrimoine bâti (urbanisation, habitat, logement, monuments historiques...)
- prospective : localisation des équipements collectifs (crèches, culture, sport...), réseaux de services publics, gestion collective des déchets et des réseaux d'assainissement, développement du réseau d'infrastructures de transport, dessertes de transports collectifs...).

★ Développement économique, emploi, formation :

- soutien à l'activité économique : réseau d'entreprises, plates-formes d'initiatives locales, points d'accès aux centres de transferts de technologie, zones d'activités, activités promotionnelles. Systèmes productifs locaux, développement du capital de proximité, réponse aux besoins spécifiques des petites entreprises (innovation, recherche, développement...).
- soutien à l'emploi : organisation des réseaux des PAIO, missions locales, ANPE, dispositifs d'insertion...
- développement de la formation professionnelle et continue, observatoires des besoins, rapprochements lycées/entreprises.

→ la méthode des contrats de pays

★ Quand contractualiser ?

Il faudra nécessairement compter avec l'hétérogénéité des situations locales et adapter les interventions de l'Etat en conséquence. Pour cette raison, les modes d'intervention ou de contractualisation de l'Etat devront être :

- indexés sur le degré de maturité des territoires et leur inégale capacité à penser leur développement sur la base d'un « grand territoire de projets »
- coordonnés avec les politiques, parfois ambitieuses, engagées par les collectivités régionales et départementales.

La politique des pays sera de fait évolutive et nécessitera des avancées par paliers, de façon pragmatique.

- il faut cependant cesser d'entretenir le parallélisme des formes entre agglomérations et pays qui enferme le pays dans la seule réalité rurale et l'agglomération dans son périmètre bâti,
- un contrat de pays doit pouvoir incorporer un important volet concernant une agglomération centrale lorsqu'elle joue un rôle déterminant, qu'elle soit supérieure ou non à 50 000 habitants.

Par ailleurs, les effets d'annonce du CIADT du 15 décembre et les échéances des contrats Etat-régions, risquent de provoquer certains effets contre-productifs, en hâtant des regroupements opportunistes, dénués de sens, (ce qui est parfois le cas), pour bénéficier d'un contrat.

Plusieurs précautions doivent par conséquent être prises pour éviter :

- d'annoncer une systématisation immédiate de cette politique,
- de créer un « droit à une enveloppe globale » pour les pays dans les contrats Etat-régions, sans fixer de critères qualitatifs. C'est cette erreur que commettent parfois certaines régions en annonçant des montants financiers par pays, équivalant à 400F par habitant, par exemple, indépendamment de toute analyse des projets proposés et des conditions de leur élaboration.

- de déclarer sans nuance, que les futurs zonages nationaux ou européens s'appuieront sur la carte des pays, telle que la définissent les CDCI. Une telle annonce provoquerait mécaniquement la constitution de pays « bricolés », taillés sur mesure, pour entrer dans les critères d'éligibilité envisagés par anticipation (exclusion des zones urbaines ou dynamiques).

Si la DATAR est persuadée de la nécessité de fixer les règles du jeu pour écarter les pays « d'aubaine » et les projets-catalogues, la difficulté réside dans sa faible capacité, à ce jour, à les faire totalement respecter.

Il faut en effet, bien prendre conscience que le processus de reconnaissance échappe encore très largement à l'Etat, puisqu'aucune instance d'agrément n'existe au niveau national et qu'à l'échelon local, les préfets n'ont pas toujours les moyens de contester les constatations faites par les commissions départementales de coopération intercommunale. Même s'ils les président, les préfets jouent essentiellement un rôle de « greffier » des décisions prises dans ces instances, compte tenu du manque actuel de précision doctrinale.

A la question : quand contractualiser ? il doit être apporté une réponse pragmatique mais claire.

Il est évident que si la dynamique des contrats Etat-régions, incitera les pays à s'organiser, il est nécessaire que l'Etat et la région aient le courage de ne contractualiser que si le pays est constaté, qu'il corresponde à une réalité conséquente et à la capacité des acteurs de son développement de construire ensemble.

Il en résulte que les premiers contrats de pays pourront être signés dans la foulée des contrats Etat-régions, mais que le processus montera en puissance au fur et à mesure de l'organisation des territoires. Il est en tout cas nécessaire, dans la logique de prime à l'organisation, que les pays aient été constatés par arrêté préfectoral.

★ Avec qui contractualiser ?

Au vu des pratiques adoptées à ce jour en matière de conventions globales de développement, il est possible de repérer les possibilités mais aussi les limites d'une contractualisation ambitieuse à cadre juridique inchangé.

la formule de l'EPCI à fiscalité propre

Les pays formés par une seule communauté de communes ou un district n'ont évidemment aucun problème pour contractualiser compte tenu de leur statut d'EPCI et leurs compétences légales dans l'aménagement du territoire et le développement économique. On remarquera néanmoins que ces cas de coïncidence parfaite entre EPCI à fiscalité propre et pays sont relativement rares, compte tenu de la taille moyenne modeste de ces EPCI (11 communes).

En revanche, dans certains cas de figure, la communauté de communes ne compose que le noyau dur central du pays et associe d'autres communes isolées. La question est alors de savoir si la communauté de communes est en mesure, sur la base d'une convention claire, d'assurer certaines maîtrises d'ouvrage pour le compte de l'ensemble du pays (exercice pour compte d'un tiers).

la formule de l'établissement public de type syndicat mixte

Le rapport de M. KOTAS concluait à la pertinence du syndicat mixte pour organiser le pays et contractualiser avec lui. L'intérêt des syndicats mixtes est aujourd'hui renforcé par le rôle qu'une telle structure de droit public peut jouer sur un grand territoire, par rapport aux différentes politiques de contractualisation. Il peut en effet être un instrument de cohérence pour la mise en place des politiques régionales, nationales et européennes d'appui au développement local. Aujourd'hui, plusieurs régions et de nombreux représentants de l'Etat «imposent» la création de syndicats mixtes pour disposer d'un interlocuteur unique présentant une certaine solidité juridique dans la négociation, l'instruction et la mise en place de leurs politiques contractuelles.

Cependant, la question est de savoir si le syndicat mixte, outil de cohérence :

- dispose d'un rôle d'acteur dans la mise en oeuvre de ces politiques,
- n'est qu'un maillon, simple passage obligé de financements régionaux, nationaux ou communautaires,
- n'est qu'un lieu d'animation sans rôle majeur dans la gestion des financements.

Pour répondre à ces questions on doit remarquer qu'avec l'apparition des EPCI à fiscalité propre, certains syndicats mixtes anciens, qui assumaient auparavant des compétences déléguées par les communes, se retrouvent en porte-à-faux et en situation de chevauchements de compétences.

Enfin, il faut savoir qu'en vertu des articles L. 5711-1 et L. 5212-19 du Code Général des collectivités territoriales, un syndicat mixte ne peut verser des subventions à des membres adhérents même s'il s'agit de réaliser un équipement intercommunal ou d'intérêt syndical. De fait, il n'est guère en mesure d'assurer le reversement de financements globalisés.

Dans un souci de clarification, on peut présenter le syndicat mixte qui «coiffe» les EPCI comme un simple outil de coordination et de programmation (c'est la solution prudente du rapport KOTAS). Pour autant, il est clair que cette solution est minimaliste et confine le pays dans un rôle instable sans asseoir sa légitimité

la formule associative

Le statut associatif, souvent privilégié pour sa souplesse, est d'une nature juridique trop fragile pour formaliser, sur le long terme, l'engagement collectif des collectivités constitutives d'un pays. Une contractualisation avec un pays-association est en effet lourde de contentieux ultérieurs et nécessite une ratification conjointe des communes et de leurs groupements pour prévenir les dérapages.

Dans le cas d'une association, celle-ci est seulement animatrice du territoire et conçoit un projet ou une charte qui doit ensuite être co-signée par l'ensemble des partenaires. Les actions sont individualisées et les maîtres d'ouvrage identifiés préalablement ce qui n'impose pas de transfert financier via l'association. Les crédits versés à l'association sont essentiellement destinés à financer son fonctionnement, ses dépenses d'études et les projets légers qu'elle peut éventuellement mettre en oeuvre au nom collectif des parties qui la constituent.

Dans ce cas de figure, les financements peuvent difficilement être globalisés au-delà d'un certain montant et relèvent du coup par coup mais dans un cadre général et contractuel de programmation.

Il semble prématuré d'imposer à tous les pays de se constituer en établissement public à fiscalité propre compte tenu de leur inégale maturité et de la lourdeur d'une telle démarche qui peut s'avérer démobilisatrice. En revanche, il est nécessaire :

— soit d'exiger des garanties de la part des associations de pays (comptabilité analytique, commissaire aux comptes...) qui voudraient contractualiser;

— soit de ne contractualiser qu'avec des associations reconnues d'utilité publique,

— soit de limiter aux seules dépenses d'animation, de fonctionnement et à des petits programmes (dossiers de moins de 50.000 francs), les crédits transférés à l'association. Les actions lourdes du programme feraient l'objet d'une convention co-signée par le maître d'ouvrage, destinataire direct de la subvention.

— L'évolution des associations vers une forme d'établissements publics type syndicats mixtes, devrait être encouragée pour des raisons de clarification. Il est cependant nécessaire que la forme d'organisation choisie continue d'assurer en son sein la présence active des autres personnes morales que sont les entreprises et les associations.

3-5 Une contractualisation avec les réseaux de villes

Le CIADT du 15 décembre a pris acte de l'importance de la politique de réseaux de villes et a souhaité la renforcer en la liant davantage aux contrats Etat-régions.

Les réseaux de villes présentent un caractère innovant en termes d'aménagement du développement territorial, par la mutualisation des compétences, l'évaluation mutuelle des services, le décloisement administratif en associant l'Etat et les collectivités territoriales. Ils offrent une complémentarité avec les agglomérations et les pays au moyen d'une armature urbaine et régionale, voire interrégionale.

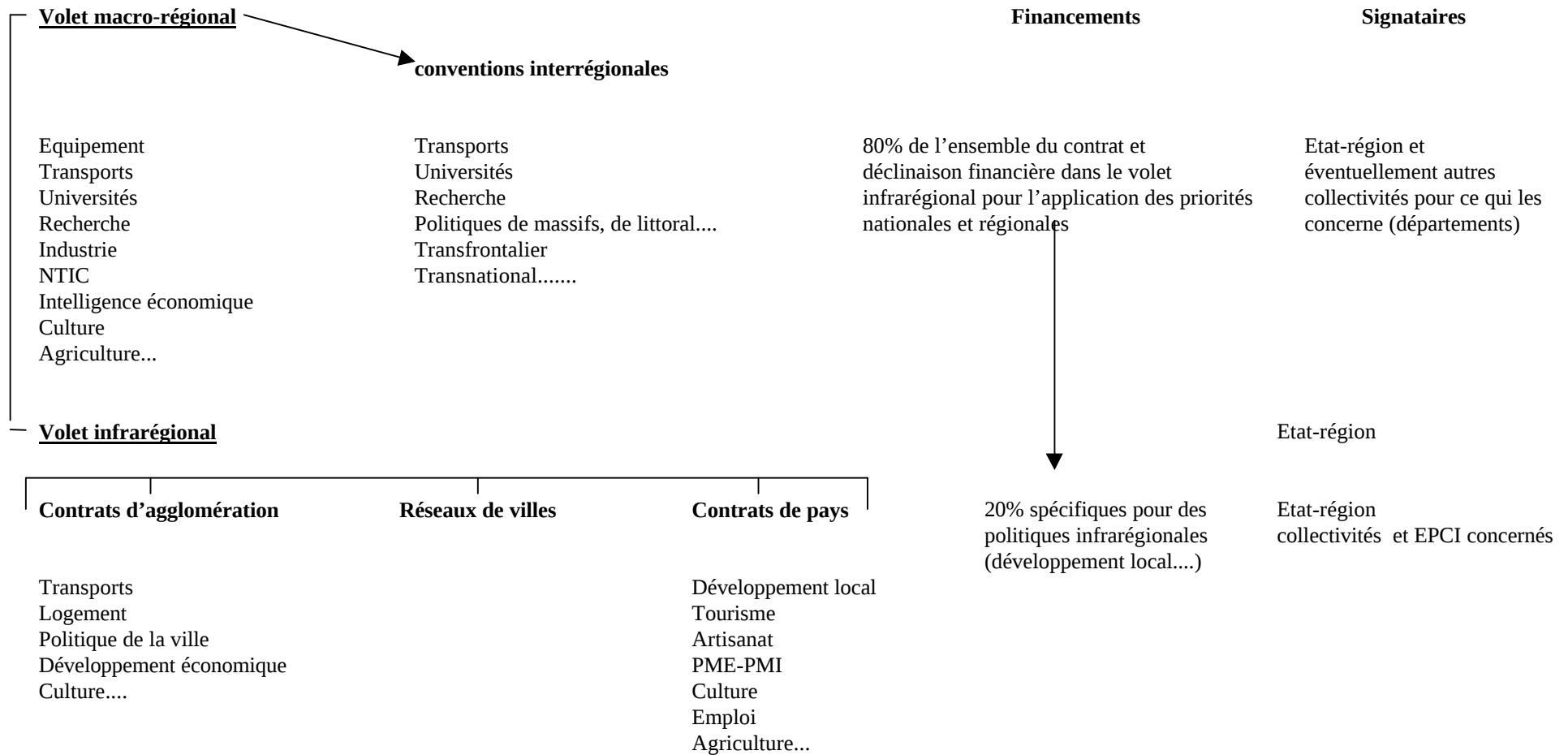
Une contractualisation entre l'Etat, les régions et les réseaux de villes, permettrait de mieux prendre en considération l'apport des réseaux de villes à l'organisation du territoire régional, en organisant la complémentarité des acteurs sur la base de projets.

Il appartient cependant, à l'instar des agglomérations et des pays, aux réseaux de villes de proposer à l'Etat et à la région, un projet global. La consommation relativement faible des crédits des réseaux de villes inscrits dans les contrats en cours témoigne, soit d'une identification insuffisante des actions qui donnent lieu de ce fait, à d'autres financements, soit d'un manque de projets, soit encore d'un manque de « portage politique » par les élus des villes.

Il est donc nécessaire, pour que la contractualisation apporte une valeur ajoutée, qu'elle revête la forme d'une prime à l'organisation et que les réseaux de villes aient une véritable consistance.

En l'absence de réseaux de villes ou des projets insuffisants, des crédits d'ingénierie et d'animation seraient à prévoir dans les contrats Etat-régions (tout comme pour les pays), pour lancer la dynamique.

PROPOSITION D'ARCHITECTURE DE LA PROCHAINE GENERATION DE CONTRATS ETAT-REGIONS



4 - Le lien entre les volets du contrat doit être précisé

Le contrat Etat-région forme un ensemble cohérent, dont l'architecture en deux volets ne peut être trop artificiellement scindée pour des motifs de cohérence intellectuelle.

4-1 un lien thématique

S'il est clair que le volet macro-régional concerne principalement l'application de politiques nationales ou régionales, le volet infrarégional doit aussi spécifier les actions d'envergure régionale ou nationale qui méritent d'être déclinées dans des contrats d'agglomération ou de pays. Cela signifie que les pays et les agglomérations auront accès, pour ce qui les concerne, à un certain nombre de politiques régionales du volet macro-régional. Le volet infrarégional devra donc en fixer la liste et les règles du jeu de façon claire et ferme, pour éviter notamment tout processus inflationniste ou non maîtrisé. C'est ainsi que par exemple, les contrats d'agglomération seront sans doute amenés à mettre en oeuvre des priorités nationales en matière de logement ou de transports urbains, ou régionales, en termes de culture.

Les contrats de pays pourront quant à eux, mettre en application des politiques, tel le tourisme. On voit bien que le lien entre les deux volets du contrat (y compris les contrats d'agglomération et pays), sera permanent sur le plan du contenu.

4-2 un lien financier

Conséquence naturelle de la liaison thématique, les contrats des pays et d'agglomération émargeraient donc au volet macrorégional du contrat de plan. Certaines actions seront d'ailleurs très lourdes financièrement, comme celles en matière de transports urbains. Il en résulte que pour être crédible, le financement des contrats Etat-régions doit, d'une part, être rééquilibré entre les deux volets politiquement aussi importants et d'autre part être partagé entre l'Etat et la région.

Le volet infrarégional du contrat a besoin d'une masse critique suffisante pour être reconnu et attractif. Outre les priorités nationales qui y seront déclinées, il est essentiel que les actions de proximité, de développement local, soient développées. On estime qu'elles représentent aujourd'hui environ 10% des contrats Etat-régions, elles mériteraient d'être multipliées par deux pour atteindre 20%.

En regard de ses compétences et de ses modes d'intervention actuels, l'Etat aurait vocation à être le chef de file sur la politique des agglomérations dans la mesure où il finance actuellement la majorité des contrats de ville, de la politique du logement et apporte une contribution importante sur les investissements dans les transports urbains.

Les régions, quant à elles, interviendraient davantage en qualité de chef de file au niveau des pays, pour lesquels certaines ont déjà une politique contractuelle active.

4-3 un lien fonctionnel

Cette notion de chef de file n'est pas contradictoire avec l'idée forte de l'implication des deux partenaires dans chacun des types de contrats. L'Etat, même s'il peut être amené à financer moins que la région dans les contrats de pays, devra être très présent par l'intermédiaire de ses services. Le développement des pays est même en enjeu très important dans le cadre de la réforme de l'Etat.

Le lien fonctionnel est matérialisé par le fait que les contrats d'agglomération et de pays ont vocation à être cosignés par l'Etat et la région, également signataires des volets infrarégional et macro-régional du contrat Etat-région.. C'est essentiel pour la bonne cohérence des dispositifs d'ensemble.

Enfin, l'unité d'action de l'Etat, à l'intérieur du contrat, serait assurée par l'intermédiaire d'un fonds régional des contrats de plan (voir infra).

5 - Une modulation nationale à mettre en oeuvre

Il convient en premier lieu, de revenir sur l'opinion relativement répandue, selon laquelle les contrats Etat-région sont le support de la totalité des interventions de l'Etat et de ses partenaires. En réalité le contrat n'en représente qu'une partie, les deux partenaires prenant soin dans de nombreux domaines, de se garder des possibilités d'intervention en dehors du cadre du contrat.

Ainsi, sauf pour certains domaines, comme par exemple ceux des constructions universitaires, de l'industrie ou des routes, le montant des contrats n'a pas nécessairement de valeur indicative sur les montants consacrés par l'Etat à telle ou telle politique ou telle ou telle région. Tout au plus représente-t-il la part que le préfet et ses partenaires ont mis dans le contrat.

On voit donc que la question du montant de l'enveloppe nationale dépend

- du champ de la contractualisation : sur quelles politiques l'Etat veut-il contractualiser ?
- des souhaits des autres partenaires : sur quelles politiques les partenaires veulent-ils contractualiser ?
- du mode d'élaboration des contrats : quelle part veut-on faire à la vision régionale ?

En d'autres termes, veut-on que les montants nationaux par type d'opération soient déterminés par les ministres en fonction d'équilibres budgétaires déterminés au plan national ou veut-on au contraire que le montant de l'enveloppe nationale soit l'addition de choix stratégiques régionaux pensés par les préfets et leurs partenaires ?

- du rôle que l'on entend faire jouer aux contrats : sont-ils le vecteur de programmes destinés à servir une politique de développement du territoire national, en fonction d'analyses sectorielles des besoins ou bien des instruments de

correction des déséquilibres régionaux ayant vocation à servir une politique d'aménagement du territoire ?

5-1 Le principe en vigueur et le mode de calcul des enveloppes dans les contrats en cours.

C'est en 1992 qu'il a été décidé d'utiliser les contrats Etat-régions comme instruments de correction des déséquilibres entre les régions : l'Etat devait privilégier les régions les moins favorisées au détriment des régions dites " riches ". On a vu dans la première partie du rapport (2-2) qu'une répartition équitable avait été tentée et comment la recherche de l'équité était d'emblée compromise .

Si cet effort volontariste a marqué durablement les esprits, de nombreuses régions ont critiqué fortement la décision non concertée de l'Etat de faire porter la modulation sur la seule progression des crédits et non sur l'enveloppe globale des contrats.

En effet, entre ces différents ajouts et les circonstances historiques de constitution des enveloppes des deuxièmes contrats Etat-régions, les enveloppes des contrats en cours n'étaient pas proportionnées à la situation économique et sociale des régions et la modulation, s'est avérée rester à la marge des moyens engagés.

5-2 Une rationalisation des dépenses est généralement souhaitée.

Pour le Ministre du Budget, la maîtrise de l'endettement public jointe aux engagements européens de la France rendent indispensable la poursuite de la réduction des déficits publics au cours des prochaines années. Cette politique ne manquera pas de peser sur le montant des enveloppes de contractualisation.

En réalité, pour les personnalités entendues, la qualité de l'allocation des ressources compte tout autant que leur montant : le poids des différentes dépenses les unes par rapport aux autres au sein d'un contrat et le poids comparatif des dépenses d'un contrat à l'autre primeraient sur le montant même.

Les difficultés de mise en oeuvre des contrats actuels semblent avoir convaincu plus d'un préfet que le montant des investissements comptait moins que la garantie qu'ils soient effectivement disponibles.

De manière générale, chacun s'accorde pour dire qu'un contrat mieux construit et des dépenses mieux articulées les unes avec les autres ont une efficacité supérieure à un ensemble mal coordonné de dépenses plus importantes.

Les personnalités auditionnées ont paru attachées à l'idée d'une modulation des enveloppes en fonction du niveau des besoins, sous réserve que cet objectif n'aille pas à l'encontre des nécessités par secteurs géographiques.

En d'autres termes, sans qu'aucune méthode n'ait été proposée, les partenaires locaux comptent sur l'Etat pour proposer une solution qui concilie la prise en compte de besoins importants dans des régions puissantes et l'intérêt de stimuler le développement de régions à moindre potentiel.

Il paraît donc primordial de proposer aux différentes parties un mode de détermination des besoins par secteur, par région et à l'échelle du territoire national qui soit fondé sur une vision argumentée de l'intérêt régional et national qui ne soit pas susceptible d'être par la suite modifié par des contractualisations additionnelles.

5-3 une nouvelle modulation financière

Une véritable modulation financière pour corriger les déséquilibres entre les régions (et non pour corriger les écarts entre les collectivités locales), demeure une attente forte parmi les décideurs locaux. Cette ambition louable ne paraît pas devoir être remise en cause. Néanmoins, un certain nombre de précautions doivent être prises.

La détermination des enveloppes doit être fonction d'une part, d'une analyse des besoins réels établis à partir « du terrain ». L'élaboration des schémas de services collectifs sur une base interrégionale permettra d'y répondre en grande partie. Il est nécessaire qu'elle soit également issue de critères d'analyse clairs permettant d'établir des différences de développement entre les régions. Il est souhaitable que cet exercice de détermination des critères soit cohérent avec celui que mèneront la Commission européenne et l'Etat, en vue de l'application des nouveaux fonds structurels (taux de chômage, nombre de Rmistes, taux de croissance.....)

Les dépenses d'infrastructures à caractère national, soit les dépenses liées à un réseau tel que le réseau routier national, ou dépassant le cadre strictement régional, telles que les dépenses d'enseignement supérieur devraient faire l'objet d'un recensement des besoins sur l'ensemble des régions avant d'engager la négociation des contrats Etat-régions. Cela garantirait une programmation nationale cohérente.

Le poids de ces dépenses pourrait être difficile à concilier avec des enveloppes régionales modulées en fonction de la richesse des régions. Il conviendrait donc de ne pas déterminer les enveloppes régionales avant d'avoir procédé à l'établissement de ces besoins lourds.

De même, une modulation en fonction de critères de richesse globaux ne devrait-elle pas aboutir à empêcher l'Etat de consacrer des montants suffisants à la politique de la ville dans de grandes régions, que leurs capacités contributives ne placent pas au rang des régions prioritaires et qui ont pourtant des dépenses lourdes à assumer. L'aide à l'industrie, déterminante pour l'innovation industrielle, est un autre exemple de type de besoins pouvant aussi être situés dans des régions à fort potentiel.

Les autres types de dépenses, celles dont l'impact ne dépasse pas le cadre régional alors même qu'elles portent le développement de la région, ne sauraient servir de variable d'ajustement.

Quelle que soit la méthode choisie, une remise à plat des enveloppes actuelles paraît nécessaire.

Elle n'ira pas sans difficultés :

→ sur le plan sectoriel

Une réduction **brusque** de la part des investissements routiers dans les contrats signifierait que l'on renonce à un certain niveau de cofinancement, c'est à dire que l'on réduirait le nombre de travaux possibles. Un impact serait à prévoir sur le secteur du BTP, ainsi qu'une pression à la hausse sur le budget du ministère de l'Equipeement qui devrait faire face seul à un nombre de chantiers plus grand.

Les montants des contrats, quant à eux, devraient être revus à la baisse car le redéploiement de dizaines de milliards sur les budgets d'autres ministères ne serait pas possible.

En résumé, on risquerait d'aggraver encore la situation actuelle où, entre les fonds structurels et les crédits des contrats de plan, le montant des crédits consacrés au développement local semble parfois supérieur soit aux possibilités d'absorption des territoires, soit aux possibilités des acteurs locaux de monter un nombre trop important de projets.

On peut penser que la mise en oeuvre de politiques de pays et d'agglomération sera de nature à accroître le développement local et que des crédits d'ingénierie et le recrutement d'agents de développement local de haut niveau, perçus comme tels par les élus, modifieront cette situation. Il sera alors indispensable de prévoir une augmentation des crédits de fonctionnement de l'Etat (titre IV), pour permettre de faire démarrer ou soutenir des projets.

Il ne saurait cependant être question d'aller trop vite dans le redéploiement des crédits d'infrastructures vers les dépenses de proximité. Une expérimentation sur trois ans serait souhaitable pour se rendre compte de l'impact réel d'un tel rééquilibrage.

→ sur le plan territorial

Une réduction de la part des dépenses d'infrastructures routières et des constructions universitaires dans les contrats amènerait également l'Etat à des choix plus difficiles sur l'enveloppe restante, qui pourraient s'avérer contradictoires avec une décision d'utiliser les contrats comme instruments de solidarité interrégionale.

En effet au regard de ce type de dépenses et d'autres, telles que celles de la politique de la ville ou de l'industrie, les besoins les plus importants sont aussi, voire plutôt, dans les grandes régions dites " riches".

Comment concilier une modulation des enveloppes régionales au profit des régions à potentiel moindre et le fait que les dépenses d'infrastructures les plus coûteuses sont majoritairement localisées dans les régions dites " riches " ? Le cas de figure de régions comme le Limousin, dont l'enveloppe Etat est constituée à plus de 50 % de crédits du ministère de l'Equipeement pourrait poser un problème, dans la mesure où il n'est pas certain que de tels montants puissent être redéployés sur d'autres domaines.

Comment concilier les besoins criants des universités de l'Ile de France, sacrifiées dans le contrat en cours, avec le souci de développer les autres pôles universitaires ?

Enfin, un mode de calcul rationnel conduira à des remises en cause des montants précédents qui se traduiront par un désengagement relatif de l'Etat dans certaines régions habituées à des affectations de crédits supérieures.

Deux conceptions de la contractualisation s'affrontent donc : l'une au service de la mise en oeuvre de politiques nationales fondées sur une allocation rationnelle et sectorielle des ressources en fonction des besoins, l'autre au service d'une conception de l'aménagement du territoire à la fois redistributive et ascendante, c'est à dire fondée sur la détermination locale des priorités

Autant en ce qui concerne le choix des opérations, les deux approches qui se retrouvent dans la proposition de l'architecture nouvelle des contrats sont conciliables par un dialogue entre les administrations centrales et les préfets, autant en ce qui concerne les enveloppes, elles apparaissent plus difficilement compatibles.

Une solution consisterait à faire admettre que le mode de calcul diffère selon le type de dépenses et à n'appliquer une modulation que pour la partie infrarégionale du contrat. L'Etat prendrait davantage en charge les dépenses d'infrastructures qui relèvent de ses compétences, sans toutefois empêcher les conseils régionaux qui le souhaiteraient de donner plus d'ampleur aux programmations. Mais, pour les dépenses de développement local, il modulerait ses enveloppes en fonction des régions et de leur potentiel en laissant aux conseils régionaux la responsabilité de prendre une part plus importante dans le financement de ces politiques. Au contraire, dans les régions dont les capacités contributives sont comparativement faibles, il consacrerait des sommes plus importantes au développement local.

Enfin la modulation nationale doit être fonction de l'intention des régions de prendre en compte un certain nombre de priorités nationales jugées incontournables par le Gouvernement.

En conclusion, le calcul des enveloppes de la part Etat des contrats Etat-régions est l'un des moyens pour l'Etat d'assumer son rôle de garant de l'unité et de la cohésion nationale. C'est pourquoi les critères choisis doivent être fondés sur une vision

argumentée de l'intérêt national et du territoire national, en même temps que sur une conception de la contractualisation.

III - Des conditions indispensables à respecter pour assurer le succès des contrats Etat-régions

Le bilan de l'application de trois générations de contrats, les dérives constatées lors de la 3e génération et l'ambition affichée par le dernier CIADT pour les prochains contrats, nécessitent que soient réunies un certain nombre de conditions, à savoir :

- un contrat rééquilibré entre des partenaires également engagés (1)
- une contractualisation réaliste et chiffrée (2)
- l'Etat doit tenir ses engagements, la région doit prendre en compte les priorités nationales (3),
- l'Etat doit adapter son mode de fonctionnement (4)
- une plus grande convergence avec les fonds structurels européens (5)
- un renforcement du suivi et de l'évaluation des contrats (6).

1 - Un contrat rééquilibré entre des partenaires également engagés

Il importe de tenir compte des critiques formulées à l'encontre des contrats en cours, trop déséquilibrés dans leur ensemble au profit de l'État qui n'a pas su respecter tous ses engagements. Crédibiliser la démarche suppose de jouer le jeu d'une véritable contractualisation fondée avant tout sur la volonté des partenaires de rechercher un compromis dynamique entre leurs priorités réciproques : celles de l'Etat et celles de la région.

1-1 le rééquilibrage dans l'élaboration du projet de contrat :

L'élaboration du projet de contrat est un moment fort qui mobilise, non seulement l'ensemble des services de l'Etat, ceux de la région, mais aussi les autres partenaires locaux (départements, communes et EPCI de grande taille, forces économiques et sociales). Préalable à la négociation entre l'Etat et la région, cette phase d'élaboration conduit à une consultation ouverte des autres acteurs, permettant à l'Etat et à la région d'élaborer leur stratégie respective avant de rapprocher leurs orientations.

Cela implique donc une consultation très en amont de la négociation entre l'État et la région dans un climat d'ouverture, de franchise et de transparence. Il s'agit là d'une des principales revendications des départements, à laquelle il est essentiel de donner satisfaction.

Il est ainsi proposé que la Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT), associant outre l'Etat et la région, les départements, les grandes villes, les territoires organisés, les universités et certains services publics, telle la SNCF soit réunie dans cette perspective. En cas de dysfonctionnement de cette conférence, il appartiendra alors à l'Etat de reprendre l'initiative.

1-2 le rééquilibrage dans la négociation du contrat

Ce point, déjà abordé, doit conduire l'Etat, tout en étant ferme sur certaines catégories de priorités qu'il juge incontournables, à faire preuve de plus de souplesse globale dans les négociations en limitant les noyaux durs, tant dans leur nombre que dans leurs conditions de financement.

1-3 le rééquilibrage dans la signature du contrat

L'Etat et la région sont les deux signataires du contrat, ils en déterminent ensemble la matrice.

Dans la génération en cours, d'autres collectivités ont été amenées à signer certains contrats, comme en Alsace, où les deux départements et les trois plus grandes villes ont été signataires.

Tout en gardant à l'Etat et à la région la qualité de signataires fondamentaux, il est proposé que les autres collectivités puissent signer les parties annexes, ou conventions d'application du contrat relevant de leur compétence, ou de leur champ d'intervention territorial.

1-4 le rééquilibrage dans la mise en oeuvre du contrat

L'Etat et les régions ont la responsabilité de mettre en oeuvre conjointement les actions du contrat, sans que l'un des partenaires révèle son incapacité du fait :

- de l'absence de financements : l'Etat doit ainsi éviter de solliciter des avances de trésorerie en appelant en priorité les fonds de concours de la région, parce qu'il n'a pas su mettre en place les délégations de crédits suffisantes au bon moment.

- de la lourdeur des procédures
- de la modification unilatérale en cours de contrat.

Il est de ce point de vue, éminemment souhaitable que les actions inscrites au contrat fassent l'objet d'une programmation réaliste dès la négociation, pour faciliter leur bonne réalisation le moment venu. Il est encore plus souhaitable que cette programmation soit respectée, notamment lorsqu'elle concerne la création d'outils permettant l'application du contrat (structures administratives à créer etc...).

Plus importante encore est la simplification à rechercher dans la gestion des crédits limitant le recours aux financements croisés. Si l'on a vu que les cofinancements pouvaient avoir un effet positif en termes de mobilisation de plusieurs acteurs autour d'un projet et par conséquent en termes de montants, il est nécessaire de les limiter au strict nécessaire.

L'Etat et la région seraient donc fondés à contractualiser, en mettant en oeuvre leurs crédits chacun de son côté, afin d'éviter les imbrications de gestion, sources d'inévitables retards, mais à condition que le caractère commun des objectifs du contrat soit respecté.

Cette formule permettrait également, dans un contrat a minima, pour des raisons de négociations difficiles, de faciliter au quotidien l'application du contrat.

1-5 le rééquilibrage dans le suivi et l'évaluation du contrat

La méthode d'évaluation du contrat (voir infra) doit, dans la mesure du possible, être conjointe selon des critères communs définis pendant la négociation du contrat. C'est là un élément fondamental pour la réussite du contrat et son éventuelle réorientation en cours d'application. **Il est recommandé que l'Etat affiche clairement auprès de son partenaire, sa volonté d'inclure à nouveau, dans les négociations, la question de l'évaluation du contrat. Il est aussi important que le suivi et l'évaluation puissent être rendus publics.**

2 - Une contractualisation réaliste et chiffrée

La démarche de contractualisation entend s'inscrire dans une démarche globale du développement du territoire régional. C'est pourquoi, vouloir transformer les contrats Etat-régions en contrats d'objectifs sans engagement chiffré, serait la négation même cette notion et viderait le contrat de tout son intérêt politique de document de projection à moyen terme.

Par ailleurs, il est indispensable que les partenaires et notamment l'Etat, soient en mesure de respecter leurs engagements dans la durée.

Ces deux principes impliquent que les contrats soient construits sur des bases réalistes et saines, qui ne mettent pas en péril dès le départ, leur bonne mise en oeuvre.

2 -1 Une contractualisation préparée

La réalisation du contrat sera d'autant plus facile qu'il aura fait l'objet d'une préparation sérieuse. C'est particulièrement nécessaire, en ce qui concerne les infrastructures (équipements de transport, culturels ou universitaires), pour lesquelles **ne devraient être inscrites dans les contrats, que des opérations prêtes, c'est à dire dont les études de faisabilité et d'impact ont été réalisées, sans négliger l'analyse de la rentabilité interne et économique des projets.** La mise en oeuvre de cette condition devrait être facilitée par le fait que le contrat Etat-région, d'une durée totale de 7 ans, serait scindé en deux phases ; autrement dit, les projets qui ne seraient pas prêts pour la première phase, pourraient l'être pour la seconde (voir infra).

En ce qui concerne les autres programmes, les contrats gagneraient aussi à être constitués de projets plus mûrs et plus expertisés, même si, notamment pour la partie infrarégionale, une souplesse d'adaptation et de réaction à la conjoncture et aux nouveaux projets doit être réservée.

2 -2 Une contractualisation réaliste

Le réalisme aboutit nécessairement à une diminution des priorités de contractualisation, calées désormais sur ce qui est réellement finançable, en fonction des capacités budgétaires des ministères, en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Cela signifie que l'Etat doit mettre fin à un mode de fonctionnement interne qui le conduit à contractualiser sur trop de secteurs dans une logique inflationniste à laquelle il tend naturellement.

Cette condition ne peut être remplie que si l'Etat est en mesure de déterminer les réelles priorités politiques nationales, contractualisables d'une part et s'il fait preuve de fermeté, face aux éventuelles sollicitations de la région, d'autre part. En effet, la région peut avoir intérêt à pousser l'Etat à « trop » contractualiser, soit pour des raisons internes (l'absence de majorité au sein du conseil régional peut inciter la région à « forcer » l'Etat pour conclure, à accepter des actions tous azimuts), soit pour des raisons d'affichage politique ambitieux ou démagogique.

L'énoncé de ce principe n'est pas contradictoire avec une plus grande souplesse de négociation. Si l'Etat s'impose d'être plus sélectif, la région devrait se livrer au même exercice.

Cette rigueur dans la détermination des priorités du contrat a naturellement son origine dans des limites compatibles avec les orientations du Gouvernement en matière de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires.

Il est donc indispensable que l'Etat et la région se livrent à un exercice d'inventaire critique des actions inscrites au contrat en cours et qui ne pourront pas être financés dans la génération actuelle, afin de déterminer s'il le faut les reconduire, les redéployer ou les abandonner. Il est de ce point de vue nécessaire d'éviter d'obérer les prochains contrats en réinscrivant automatiquement les actions qui n'ont pas été réalisées.

2-3 Mais une contractualisation sûre

Le discours de la « contractualisation sûre » est fondamental pour asseoir une nouvelle génération de contrats sur des bases saines. Il en résulte alors que l'Etat ait bien la capacité de mettre en place les financements appropriés au bon moment. Cette condition ne peut être remplie que si l'Etat se donne les moyens d'améliorer son mode de fonctionnement interne en :

★ limitant les engagements des partenaires à une durée de trois ans, dans le cadre d'une stratégie à sept ans, en introduisant une clause de « rendez-vous » à mi-parcours.

Une clause d'ajustement ou de sauvegarde, sous forme de tranche conditionnelle pourrait être ainsi définie. Les actions qui y seraient inscrites pourraient, en fonction du rythme d'exécution du contrat, faire l'objet d'un réexamen lors du bilan à mi-

parcours. Ce pragmatisme implique en revanche que la tranche ferme du contrat « sorte » de la contrainte de l'annualité budgétaire.

★ **exonérant de gels et d'annulations les crédits des ministères affectés aux contrats.** Cette condition ne peut être remplie que si aucun chapitre budgétaire n'est entièrement contractualisé. Cette règle serait de nature à éviter une rigidification excessive, entre une « sanctuarisation » du budget des ministères pour la part dévolue aux contrats (ce qui leur sert d'argument à l'égard du ministère des Finances pour maintenir un niveau certain de financements) et une contractualisation totale de certains chapitres qui ne pourraient pas, de toutes façons, être exonérés de gel.

★ **limitant le nombre de lignes budgétaires ouvertes à la contractualisation, pour des raisons de simplification de gestion.** Cette mesure permettant une mise en oeuvre moins compliquée du contrat, suscitera sans doute la réaction de certains ministères qui pourraient craindre d'être exclus du champ des contrats. Du point de vue des préfets de région, elle ne présentera un véritable intérêt, que s'il leur est accordé davantage de souplesse, avec notamment la création d'un fonds de contractualisation ou d'une plus grande fongibilité.

★ **créant un fonds national de contractualisation,** réunissant notamment les crédits des ministères et ceux d'un certain nombre de fonds existants (FNADT, FGER, FISAC...). **Ce fonds national sera décliné régionalement en un Fonds Régional d'Aménagement Durable du Territoire (FRADT), pour faciliter notamment, la mise en oeuvre du volet infrarégional des contrats.**

★ **instaurant un système informatique de fléchage automatique des délégations de crédits contractualisés.**

★ **dégageant des moyens supplémentaires en fonctionnement (titre IV), pour favoriser l'émergence de projets, l'organisation des territoires ou renforcer des outils d'appui, telles les agences d'urbanisme et les têtes de réseaux contribuant au développement local (ex : UNADEL, FNARS...).**

La sûreté de la contractualisation suppose donc une programmation des crédits garantie, mais aussi un suivi en temps réel de la mise en oeuvre des actions arrêtées, ainsi qu'une transparence des engagements des différents partenaires.

En définitive, cette contractualisation réaliste peut conduire les partenaires et notamment l'Etat, à afficher un montant global de contractualisation inférieur à celui de l'actuelle génération de contrats. Une telle décision devrait être expliquée à l'ensemble des collectivités, aux forces économiques et sociales du pays et à l'opinion publique. Elle ne pourra être acceptée que si l'Etat garantit que ce qui est inscrit (pour ce qui le concerne) dans les contrats, sera vraiment réalisé et payé dans les délais prévus.

L'Etat doit ainsi tenir un langage de vérité en annonçant sa capacité financière, mais en laissant le libre choix aux collectivités de financer davantage si elles le

souhaitent. Le cas du financement des routes se prêterait tout à fait à ce type de discours, pour peu que l'Etat ait le courage de l'énoncer et de s'y conformer.

3 - L'Etat doit tenir ses engagements, la région doit prendre en compte les priorités nationales.

La contractualisation entre des partenaires également engagés, sur une base réaliste, ne permet pas d'oublier que l'Etat doit être le premier à s'astreindre à respecter ses engagements, justement parce qu'il a la capacité de s'en dégager si l'intérêt général ou la solidarité territoriale sont menacés et qu'il n'existe pas de système de pénalités à son encontre en cas de non respect de sa parole (cf. la jurisprudence du Conseil d'Etat)

La nature même de l'Etat lui donne le devoir et le droit de veiller à cette logique d'intérêt général et de la rétablir si nécessaire. Cela signifie qu'il ne doit pas chercher à contractualiser à tout prix si le partenaire régional, notamment en raison de difficultés internes de fonctionnement, refuse de coopérer en ne prenant pas en considération les priorités nationales.

L'Etat doit cependant essayer, dans la mesure du raisonnable, d'amener son partenaire à un terrain d'entente, en faisant preuve d'ouverture.

4 - L'Etat doit assurer, pour ce qui le concerne, les conditions de succès des contrats en adaptant son mode de fonctionnement.

L'enjeu est tout simplement d'afficher « mieux d'Etat ».

Trois conditions cumulatives semblent devoir être remplies :

4-1 l'Etat doit donner des gages de sa bonne volonté en terminant au mieux les contrats en cours.

Une conclusion satisfaisante de l'actuelle génération de contrats suppose, de la part de l'Etat, qu'il dégage les moyens nécessaires en 1998 et en 1999, pour approcher au mieux le taux de 100% de délégation des crédits aux préfets.

Cet objectif, fixé par le CIADT du 15 décembre 1997, fondé sur une volonté politique forte et mise en oeuvre par tous les ministères, serait un signe tangible de la bonne volonté de l'Etat et de son souhait de voir s'engager, sous les meilleurs auspices, la négociation des prochains contrats. Il est probable qu'un taux de délégation satisfaisant pourrait être atteint dans la majorité des secteurs, à l'exception de celui des routes pour lequel les ambitions affichées, lors de la signature des contrats étaient grandes et pour lequel l'Etat se doit tenir un langage de vérité à ses partenaires.

4-2 l'Etat doit assurer une meilleure coordination entre l'échelon central et l'échelon déconcentré.

Au niveau central, pour éviter des contradictions et rechercher la complémentarité entre les objectifs des ministères dans un exercice contractuel dont l'enjeu est

d'établir une cohérence des politiques d'aménagement du territoire, la DATAR doit mieux coordonner la définition des orientations de chacun. **Service du Premier ministre, la DATAR, dont la mission est par essence interministérielle, a donc besoin de recevoir les moyens de coordonner l'action des ministères entre eux et en direction des préfets de région.**

Cette proposition n'est que le relais d'une demande constante des acteurs locaux, préfets et présidents de conseil régional, d'une règle du jeu claire, à laquelle ils puissent se tenir.

Ce dispositif ne peut fonctionner que si une troisième condition est remplie au niveau local.

4-3 le renforcement de la capacité d'action du préfet de région, seul interlocuteur du président du conseil régional.

→ **la marge de manoeuvre du préfet de région doit être accrue** par une plus grande déconcentration dans la négociation du contrat ou de ses avenants, en évitant un système trop lourd de demande permanente d'instructions à Paris et d'allers-et-retours longs, alors que le président du conseil régional dispose de beaucoup plus de souplesse.

→ **une plus grande autonomie financière et budgétaire doit être accordée au préfet en lui laissant la gestion d'un fonds régional de contractualisation (FRADT).**

Ce fonds, composé de lignes budgétaires de différents ministères (dont le FNADT), dans une logique de fongibilité, permettra notamment au préfet, de faciliter la mise en oeuvre d'opérations inscrites dans les contrats infraterritoriaux (dans une logique d'effet de levier), mais aussi à l'aide au démarrage de projets d'organisation de territoires pour ceux qui sont en déficit.

→ **une amélioration des moyens des SGAR est nécessaire au regard de l'ensemble de tâches auxquelles ils ont à faire face**, qui vont croissantes et qui sont liées entre elles :

- mise en oeuvre des études liées au contrat ou à la préparation du prochain contrat,
- gestion et suivi du contrat Etat-région et de l'interface avec les contrats d'agglomération et de pays,
- mise en place des Documents uniques de programmation (DOCUP) dans le cadre de la réforme des fonds structurels européens, en liaison avec les régions et gestion de l'interface avec les contrats Etat-régions,
- mise en place des nouveaux zonages d'aménagement du territoire, en liaison avec les régions, voire les autres collectivités locales,
- évaluation des politiques publiques en application de la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 1994.

5 - Une plus grande convergence avec les programmes européens doit être recherchée

Le calendrier des fonds structurels et des contrats Etat-régions, a le même point de départ : le 1er janvier 2000. La recherche d'un calendrier identique était un des motifs importants de la prolongation des contrats d'une année supplémentaire décidée en 1996.

Cette convergence doit être poursuivie à plusieurs niveaux.

5-1 la durée et le déroulement des contrats

Au-delà du démarrage concomitant, il est souhaitable que la durée des contrats Etat-régions soit harmonisée avec celle des fonds structurels, à savoir 7 ans, afin d'éviter un nouveau décalage et surtout d'accroître la synergie entre les deux procédures (voir annexe B)

Cette durée peut paraître longue pour les contrats Etat-régions, d'autant que pendant cette période, les conseils régionaux auront fait l'objet d'un renouvellement en 2004. Les nouvelles assemblées régionales pourraient alors vouloir réviser le contrat en cours.

Il est au contraire proposé, pour garder au contrat son caractère de programmation administratif et technique, de dissocier la durée des contrats Etat-régions de celle des mandats des conseils régionaux, en la « calant » sur celle des fonds structurels (elle-même d'ailleurs distincte de la durée du mandat des députés européens).

Cependant, à l'instar de la procédure proposée de la Commission pour les programmes européens, une clause de « rendez-vous » à mi-parcours paraît nécessaire.

Cette étape devrait avoir lieu en 2003, pour les fonds structurels, d'autant que la proposition de règlement de la Commission prévoit qu'à cette époque, une réserve de 10% pourra faire l'objet d'une répartition dans un objectif de rééquilibrage.

Une étape d'inspiration identique et au même moment, pourrait être adoptée pour les contrats Etat-régions, un an avant le renouvellement des assemblées régionales. Cette étape permettrait de modifier les contrats, si nécessaire, à l'issue d'une première évaluation, en tenant compte du rééquilibrage des fonds structurels, tout en évitant la négociation d'un nouveau contrat que risqueraient de demander les conseils régionaux récemment élus.

5-2 la détermination d'une stratégie unique

La recherche d'une plus grande convergence, dans un objectif de synergie renforcée entre les fonds structurels et les contrats Etat-régions, suppose que l'Etat et les régions adoptent une stratégie unique (et dans toute la mesure du possible, commune), pour les deux exercices.

Il est donc proposé que la phase d'élaboration de la stratégie de l'Etat dans la région, désormais traditionnelle, qui incombe aux préfets, soit unique pour les contrats Etat-régions et la préparation des DOCUP. Une même démarche doit alors être sollicitée auprès des conseils régionaux et «confrontée » à celle de l'Etat pour en déduire, si possible, un document commun.

5-3 la recherche d'une plus grande convergences des programmes

Cette convergence doit être recherchée à l'intérieur de deux limites, à savoir :

- éviter une trop grande dissociation du contenu des DOCUP et des contrats Etat-régions, pour mobiliser davantage les fonds européens sur le territoire national, en déterminant des contreparties dans les contrats Etat-régions

- ne pas faire coïncider totalement programmes européens et contrats Etat-régions pour éviter le zonage des contrats, ce qui handicaperait le développement global du territoire régional.

Entre ces deux écueils, la marge de manoeuvre est large dans la mesure où le lien entre programmes européens et contrats Etat-régions est aujourd'hui assez faible.

Une étude menée à l'initiative du SGAR Pays-de-Loire sur neuf régions métropolitaines, permet de faire le constat suivant pour l'objectif 2 (1994-1996) et l'objectif 5 (1994-1999).

Les principaux financeurs publics des actions cofinancées par les fonds européens sont essentiellement les départements, les communes, les structures intercommunales et tous les autres financeurs publics (établissements publics, associations) qui reçoivent des subventions publiques pour leurs actions). Ils représentent ainsi 41% du coût total public des programmes objectif 5b et 42% pour les programmes objectif 2.

Les régions représentent, quant à elles, 13% du coût total public des programmes objectif 5b et 12% pour les programmes objectif 2.

L'Etat assume une part de 17% et de 14% du coût total public, respectivement pour les programmes objectifs 5b et 2.

La part de l'Europe représente respectivement 29% et 32%.

La part contractualisée de l'Etat représente 10% et 11% de la participation publique aux actions cofinancées respectivement au sein des programmes objectif 5 b et 2.

Il apparaît donc clairement que les programmes structurels européens sont peu adossés aux financements de l'Etat, dans le cadre de sa politique contractualisée au niveau de la région, dans la mesure où l'on se situe sur des actions thématiques différentes.

La situation est contrastée selon les régions, mais ce sont majoritairement les thèmes « enseignement et recherche » et « infrastructures » qui, au titre de la participation de l'Etat dans les CPER, fournissent la plus grande part des contreparties de l'Etat sur les programmes européens, alors que les dépenses d'infrastructure concernent en moyenne 10% des programmes européens.

La détermination d'une plus grande communauté d'actions est donc possible, mais également souhaitable, en se fondant à la fois sur le contenu des propositions de règlement des fonds structurels et l'intention affichée de Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, de rééquilibrer les contrats Etat-régions vers plus d'investissements immatériels et de développement local, en ramenant la part des grands équipements à un niveau correspondant aux besoins réels.

Cette plus grande communauté d'actions est au demeurant tout à fait indispensable dans les régions d'Outre-mer où une articulation entre l'objectif I et les contrats Etat-régions est déterminante pour le développement.

Il est donc indispensable sur ce point que le Gouvernement, ayant fait connaître aux autorités communautaires les grandes orientations stratégiques qui soutendent les contrats Etat-régions, obtienne que les futurs DOCUP intègrent celles-ci.

La définition d'une plus grande communauté de programme implique enfin une mise en oeuvre plus coordonnée et une programmation concertée des actions, un suivi et une évaluation concomitants.

Ce seront là autant de nouveaux comportements administratifs, à mettre en oeuvre au quotidien, dans le fonctionnement des SGAR notamment, à condition que leurs moyens soient renforcés. Les propositions de simplification de la Commission, relatives à la réforme des fonds structurels, visant à instaurer un seul programme par région sur la base d'une seule négociation, assorti d'un seul comité de suivi devraient faciliter la recherche d'une plus grande communauté de gestion....

5-4 le maintien cependant de deux procédures distinctes

Si la recherche d'une meilleure convergence est indispensable, il ne faut pas se méprendre sur l'objectif à atteindre.

Il n'est pas souhaitable de fusionner l'exercice des contrats Etat-régions et celui des fonds structurels, pour des raisons politiques et juridiques.

Politiquement, les contrats Etat-régions sont la traduction d'une démarche nationale fondée sur la détermination d'orientations politiques gouvernementales, qui tiennent compte des engagements européens de la France.

L'apport des fonds structurels représente une additionnalité aux politiques nationales et non l'inverse.

Par ailleurs, juridiquement l'Union Européenne, ne peut pas être cosignataire des contrats (elle ne le souhaite d'ailleurs pas), cela lui donnerait une corresponsabilité dans leur mise en oeuvre et par la même, un droit d'intervention sur le choix des actions contractualisables qui relève de la stricte compétence nationale et du principe de subsidiarité.

6 - Un suivi renforcé et une évaluation plus complète des contrats Etat-régions

6-1 un suivi renforcé

Comme toute dépense publique, les contrats Etat-régions font l'objet d'un suivi. Toutefois leur amplitude rend celui-ci difficile. Les données ne sont donc disponibles que selon un calendrier annuel très contraint et selon des modalités qui ne répondent pas à toutes les attentes.

→ le mode de suivi actuel est très lourd et en partie inopérant

La mise en oeuvre d'un contrat suppose différents stades. Les premiers en sont l'ouverture des crédits en Loi de Finances Initiale et leur délégation par les administrations centrales aux préfets.

★ le stade de la délégation des crédits aux préfets

Première condition pour que les contrats se réalisent, le stade de la délégation de ces crédits est d'autant plus important à suivre qu'avec les réductions du déficit budgétaire mises en oeuvre dans la perspective de la monnaie unique et de la maîtrise de la dette, les ministères ont perdu toute marge de manoeuvre.

Les ouvertures de crédits peuvent être insuffisantes et les montants ouverts affectés aux contrats ne peuvent plus être tenus à l'abri des gels et des annulations de crédits.

La Datar suit donc avec attention les délégations de crédits par les ministères et présente leur programmation au Premier ministre.

Chaque année, au mois de décembre, les 22 ministres concernés adressent à la Datar le montant des crédits délégués au cours de l'année aux préfets. Les préfets adressent à la Datar leurs besoins en crédits pour l'année suivante. La Datar saisit ces données. En janvier, les ministres font connaître à la Datar les montants qu'ils se proposent de déléguer pour l'année à venir.

Le parti pris de contrats complets encourageant une vision globale de l'aménagement du territoire régional a nécessité des imputations budgétaires sur de très nombreuses lignes, multipliant le nombre d'administrations gestionnaires. Une cinquantaine d'administrations centrales sont impliquées.

Des modifications de la nomenclature budgétaire interviennent, notamment dans le cadre de la réforme de l'Etat : des lignes fusionnent ou éclatent, changent d'intitulé, et nécessitent une adaptation permanente des tableaux qui comportent plus de 300 lignes budgétaires.

Ce suivi très lourd est incontournable dès lors que les crédits des contrats de plan sont des crédits de droit commun inscrits sur les budgets des ministères et que la contraction de ces derniers expose les dotations contractualisées aux conséquences de la rigueur.

★ le stade de l'engagement des crédits

Cette phase donne lieu à un bilan effectué par les préfets au premier et au second trimestre de chaque année. Les résultats sont disponibles, en données provisoires à la fin du premier trimestre. Ils sont complétés au début du second trimestre et consolidés avec les résultats des conseils régionaux en juin.

Ce bilan représente une tâche normale et traditionnelle pour les services de l'Etat mais, vraisemblablement trop lourde pour les moyens techniques et humains dont disposent les SGAR au sein des préfectures de région. Grevés par la présentation des comptes, les agents ne disposent plus d'aucun temps pour l'analyse et la mise en perspective des dépenses qui permettraient de progresser dans la qualité de l'allocation des ressources d'un contrat à l'autre.

L'une des limites de l'exercice réside dans la différence des nomenclatures entre celle de l'Etat et celle de la région.

Le recueil des résultats des offices, organismes et agences impliqués dans les contrats est réputé difficile et coûteux en temps.

Enfin, la présentation de ces bilans, effectuée en toute logique selon les rubriques du contrat, empêche les consolidations nationales et les comparaisons d'un contrat à l'autre. En effet les mêmes intitulés de rubrique d'un contrat à l'autre ne représentent pas les mêmes types de dépenses.

L'annexe VII présente les taux d'engagement des contrats à fin 1996 et l'annexe XII présente les taux d'engagement des contrats à fin 1997.

Compte tenu du temps de montage des projets, les taux de cette phase correspondent en général aux taux de délégation des crédits avec un an ou un an et demi de retard.

★ la troisième phase de la dépense

Le mandatement, c'est à dire le paiement après réalisation des travaux figure également dans les bilans de certains préfets. Cependant, la diffusion de plusieurs indicateurs en même temps (délégations, engagements, mandatements) ne va pas sans poser des problèmes.

Il est un fait que le rapprochement parfois effectué, entre des données qui correspondent à des stades différents du processus de la dépense, est l'une des principales causes de malentendus et d'erreurs d'interprétation. Sous des expressions opaques ou utilisées à mauvais escient, telles que " exécution des

contrats ", des chiffres différents faisant référence à des stades différents, sont cités par les uns et les autres et une certaine incompréhension peut en résulter.

Compte tenu d'une part, du temps d'achèvement des travaux qui peut s'étendre sur plusieurs années, d'autre part du droit ouvert par les textes à la plupart des bénéficiaires de subventions d'investissement de réaliser les travaux à leur rythme, par tranches successives sur de nombreuses années, le taux de mandatement est généralement très bas et ne peut être considéré comme un indicateur de l'avancement du contrat.

Les crédits de paiement de chaque secteur font l'objet d'un suivi rigoureux par les gestionnaires qui en ont la charge, mais ne sont donc que rarement consolidés et diffusés.

Il ne serait pas réaliste en effet d'assimiler respect des engagements et achèvement des travaux, c'est à dire d'exiger que les programmes d'un contrat soient terminés lorsque celui-ci arrive à échéance. Si tel était le cas, alors ne pourraient plus être inscrites que des opérations simples et rapides. Les opérations complexes et pluriannuelles, qui ont vocation à trouver leur place dans un exercice de planification, seraient exclues ou ne pourraient être lancées que la première ou la deuxième année d'un contrat. Les autres années seraient occupées à préparer les opérations du contrat suivant. Il s'ensuivrait une discontinuité des investissements dommageable au développement de la région.

Ou alors une autre conception du contrat prévaudrait : le contrat Etat-région ne serait plus un document cadre définissant une stratégie commune à moyen terme, mais un texte précis à court terme, comportant des opérations individualisées préparées très en amont et prêtes à être mises en oeuvre.

→ des propositions d'amélioration

L'objectif à atteindre est de pouvoir disposer d'une vision complète de l'avancement des contrats en temps réel.

Seul un saut technologique, par une mise en réseau de la Datar, des SGAR, des services déconcentrés et des administrations centrales, permettrait d'obtenir une différence significative par rapport au suivi actuel.

Pour éviter toute réserve sur les engagements mutuels, un tel suivi devrait être unique et commun à tous les partenaires. Cette exigence devrait être l'une des conditions posées par l'Etat pour une prochaine contractualisation.

Ce nouveau suivi inclurait le suivi des fonds structurels qui cofinancent de nombreuses opérations contractualisées.

Pour éviter les saisies comptables multiples, il devrait être alimenté, par des extractions de l'application comptable commune à tous les ordonnateurs secondaires, NDL, laquelle devrait être équipée d'un système de fléchage automatique des crédits contractualisés.

Chaque opération serait ainsi suivie depuis sa programmation en comité de suivi Etat-région jusqu'à son évaluation.

Le logiciel devrait aussi permettre d'inclure des indicateurs d'évaluation définis dès le départ.

Un groupe de travail interministériel est en place à la Datar depuis 1996. L'avancement de ses travaux devrait lui permettre de lancer des expérimentations en région en 1998.

Les services des SGAR qui ont mis en place leurs propres logiciels de suivi portent beaucoup d'intérêt à ces travaux, auxquels plusieurs d'entre eux sont associés. Il importe en effet, que le tableau de bord mis en place apporte une véritable valeur ajoutée, sous forme d'une grande souplesse d'utilisation et d'une complète sécurité,.

6-2 une évaluation plus complète

L'évaluation permet d'approuver sur le fond et sur la méthode le bien fondé de la mise en oeuvre des programmes et de réorienter les dépenses publiques, en cas de nécessité. Elle est donc indispensable à un exercice de planification commune tel que le contrat Etat-région

→ le système d'évaluation dans les contrats actuels n'est pas totalement à la hauteur des enjeux

La réflexion conduite par le Commissariat Général du Plan en charge de la coordination de l'évaluation des politiques publiques avait conclu à la nécessité d'affecter une fraction de l'enveloppe du contrat Etat-région à l'évaluation. Il avait été décidé que ces crédits serviraient non pas à évaluer le contrat lui-même, mais à évaluer des actions au sein du contrat, dont les partenaires décideraient d'évaluer l'efficacité.

Un montant de 6 /10 000 de la part Etat du contrat a donc été réservé à l'évaluation, dans la génération actuelle.

Ce choix traduisait la volonté de l'Etat de renforcer le rôle de ses services déconcentrés, en charge de définir la stratégie de l'Etat et, par voie de conséquence, d'examiner avec leurs partenaires la pertinence des actions décidées. Il vise à inscrire le contrat dans le long terme, puisque évaluer certains aspects de son contenu, permet d'entretenir la réflexion sur la stratégie de développement de la région.

Des instances régionales de l'évaluation ont donc été mises en place en même temps qu'une instance nationale. Animée par le Commissariat Général du Plan, l'instance nationale se compose de représentants des administrations interministérielles et donne un avis sur les dossiers présentés par les instances régionales. Les crédits d'évaluation sont inscrits sur le budget du Commissariat Général du Plan qui les délègue aux préfets avec les avis ou recommandations de méthode qui ont pu être formulés par l'instance nationale.

L'instance nationale s'est réunie à ce jour une quinzaine de fois et a examiné une centaine de dossiers.

La plupart concernent la politique de la ville, les aides au développement économique et les procédures de recherche et de transfert de technologie.

L'intérêt du dispositif actuel est loin d'être négligeable :

- l'évaluation est entrée dans les moeurs et le mode de fonctionnement actuel, fondé sur le recours à des instances techniques compétentes sur les actions inscrites au contrat, est plutôt satisfaisant et toutes les régions ont fait procéder à des évaluations.
- cela étant, certains crédits d'évaluation sont pratiquement épuisés, alors qu'il reste encore deux années avant la fin des contrats en cours.

→ quelques propositions d'amélioration

La première condition du développement des pratiques d'évaluation est l'existence par ailleurs d'un suivi et de bilans avec lesquels elles ne doivent pas être confondues. Aussi le développement de l'évaluation suppose-t-il un suivi par ailleurs consolidé.

De même que le suivi doit être unique, l'évaluation ne doit pas être dispersée entre plusieurs instances. De même que le Commissariat Général du Plan doit être le lieu de référence et de coordination des évaluations ministérielles et régionales, de même l'instance régionale de l'évaluation en région doit-elle être unique et légitime aux yeux de tous.

Une première amélioration à apporter consisterait à faire profiter chaque région des travaux des autres. Des économies pourraient être réalisées et un enrichissement méthodologique apporté. **On ne reviendrait pas à un système d'évaluation centralisé mais au moins une mise en réseau des instances régionales par le Commissariat Général du Plan pourrait être organisée.**

Plus profondément, l'intégration des préoccupations d'évaluation suppose que cette dernière ne soit pas une rubrique séparée de chaque contrat mais, au contraire que l'ensemble du contrat soit écrit et pensé dans cette perspective. Chaque action inscrite dans le contrat devrait être présentée accompagnée des objectifs poursuivis en termes d'indicateurs. Les administrations centrales feraient connaître aux préfets les indicateurs nationaux à retenir et les préfets déclinerait ces derniers au regard des attentes locales.

Afin d'être véritablement une aide à la décision publique, l'évaluation devrait se faire en temps réel ou au moins donner lieu à un rendez-vous à mi-parcours permettant de reconsidérer l'inscription au contrat de certains programmes. Cette phase du rendez-vous pourrait donner lieu à un rapport du Gouvernement au Parlement, sur la mise en oeuvre des contrats Etat-régions.

Le dispositif d'évaluation des contrats Etat-régions devrait être lié à celui des programmes européens dans la logique de synergie développée supra. Des accords systématiques entre l'Etat, la région et les universités pourraient être passés, afin d'utiliser davantage les compétences de l'enseignement supérieur.

Des crédits d'évaluation doivent être prévus en montants suffisants, pour toute la durée des contrats, afin de permettre notamment un minimum d'évaluation par région et une mise en réseaux des régions pour faciliter la diffusion des résultats.

Enfin, s'il convient d'affecter les crédits à des politiques précises et non pas aux effets de l'ensemble du contrat, la mise en synergie et la qualité de la coordination des programmes pourraient cependant être un thème d'évaluation, dans la perspective de progrès de la contractualisation sur le long terme.

D'ores et déjà une réflexion interne à chaque région pourrait être entreprise pour repérer les points de blocage de la coordination Etat-région et les gisements de coopération futurs des partenaires, qui disposent désormais d'une expérience sur trois générations de contrats.

L'année 1999 pourrait être mise à profit pour élaborer, avec l'appui de l'INSEE, un modèle de tableau de bord régional, composé d'indicateurs permettant de suivre les effets des actions qui seront mises en oeuvre dans les contrats Etat-région.

LISTE DES PROPOSITIONS

I - Concernant la nouvelle architecture des contrats Etat-régions

- 1 - la détermination d'une stratégie commune entre l'Etat et la région sur la base d'un projet régional d'aménagement et de développement durable du territoire élaboré par le conseil régional en association avec l'Etat, et de la stratégie de l'Etat dans la région menée par le préfet de région.
- 2 - la séparation des contrats Etat-régions en deux volets : l'un macro-régional, l'autre infrarégional
- 3 - la limitation des « noyaux durs » en laissant plus de place à la négociation contractuelle
- 4 - le rééquilibrage des contrats dans une logique tournée davantage vers le développement local, les investissements immatériels et les secteurs les plus créateurs d'emplois
- 5 - le développement de conventions interrégionales et transfrontalières
- 6 - l'utilisation des contrats Etat-régions pour expérimenter un approfondissement de la décentralisation
- 7 - l'organisation d'un débat sur la pertinence des territoires pour établir les futurs contrats d'agglomération et de pays et le transfert à la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) de la compétence de constater les pays
- 8 - la signature de contrats d'agglomération et de pays par l'Etat et la région, dans une logique d'acteurs de projets, assortie d'une « prime à l'organisation »
- 9 - la possibilité pour l'Etat de contractualiser directement avec les agglomérations et les pays, en cas de profonde divergence entre les priorités affichées par l'Etat et les objectifs retenus par la région
- 10 - l'intégration des contrats de villes dans les contrats d'agglomération et par conséquent leur prolongation
- 11 - la réunion d'une « conférence du projet d'agglomération », réunissant les acteurs concernés et conduisant à l'élaboration d'une charte d'agglomération
- 12 - la nécessité de faire preuve de pragmatisme pour la signature des contrats de pays, en recommandant à terme, la recherche d'une formule de type EPCI pour contractualiser

13 - la contractualisation entre l'Etat, la région et les réseaux de villes sur la base d'un projet cohérent

14 - une nouvelle modulation nationale des enveloppes financières de l'Etat, en fonction du développement des régions sur la base d'un recensement des besoins en termes d'infrastructures nationales, avant la négociation des contrats. L'Etat pourrait prendre davantage en charge les dépenses d'infrastructures (macro-régionales) et les régions, celles liées au volet infrarégional (notamment développement local).

Cette modulation sera aussi fonction de l'intention des régions de mettre en oeuvre les priorités nationales

II - Concernant les conditions à mettre en oeuvre pour assurer le succès des contrats Etat-régions

15 - la consultation et l'association des différentes collectivités territoriales et de tous les acteurs concernés aux phases de l'élaboration, de la négociation et du suivi des contrats en réunissant notamment la CRADT

16 - l'association à la signature des contrats des autres collectivités locales (départements, communes, EPCI), pour ce qui les concerne

17 - la limitation des financements croisés

18 - la diminution des priorités de contractualisation afin de contractualiser mieux, sur la base d'un inventaire critique des actions inscrites dans les contrats en cours et qui ne pourront pas être mis en oeuvre dans les contrats actuels

19 - l'inscription dans les contrats d'opérations prêtes, assorties d'études de rentabilité interne et économique

20 - une limitation des engagements des partenaires pour trois ans conduisant à un « rendez-vous » à mi-parcours

21 - une exonération de gels ou d'annulations de crédits des ministères affectés aux contrats

22 - une limitation du nombre des lignes budgétaires ouvertes à la contractualisation

23 - la création d'un fonds national des contrats Etat-régions décliné en un Fonds Régional d'Aménagement Durable du Territoire (FRADT)

24 - la création d'un système informatique de fléchage automatique des délégations de crédits contractualisés

25 - le dégagement de crédits de fonctionnement (titre IV) d'ingénierie et d'animation pour favoriser l'émergence de projets et l'organisation des territoires

26 - un effort de l'Etat pour terminer au mieux la génération de contrats en cours

27 - un renforcement du rôle interministériel de la DATAR pour mieux coordonner l'action des ministères et celle en direction des préfets de région, dans un objectif de plus grande cohérence

28 - l'accroissement de la marge de négociation et de financement des préfets de région dans une logique de plus grande déconcentration

29 - le renforcement des moyens des SGAR

30 - la recherche d'une plus grande convergence avec les fonds structurels européens dans la durée (7 ans) et la stratégie d'une part, la définition, la gestion et l'évaluation des programmes d'autre part

31 - le renforcement du suivi des contrats, notamment par une mise en réseau des différents partenaires

32 - l'amélioration de l'évaluation des contrats, notamment par une mise en réseau des instances régionales, par la présentation du Gouvernement au Parlement d'un rapport à mi-parcours des contrats, par une plus grande liaison avec l'évaluation des fonds structurels

33 - la mise à profit de l'année 1999 pour mettre au point un tableau de bord régional

**LISTE DES PERSONNALITES AUDITIONNEES
DANS LE CADRE DE LA MISSION**

M. AUROUX, ancien ministre, maire de Roanne
M. BALLIGAND, député, président du Conseil général de l'Aisne
M. BESSE, préfet de la région Rhône-Alpes
M. BIDOU, préfet de la région Midi-Pyrénées
M. BOUBE, préfet, secrétaire général de la préfecture de région Ile-de-France

M. CHARPIN, commissaire général du Plan

M. DEGREMONT, préfet de la région Champagne-Ardenne
M. DELEBARRE, ancien ministre, président du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais
M. DELEVOYE, président de l'Association des Maires de France (AMF)
M. DELFAU, sénateur de l'Hérault
M. DESMOULINS, président de l'Association des DRIRE
M. DIEFENBACHER, préfet de la région Limousin
M. DINET, président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, président de l'UNADEL
M. DUPORT, préfet, directeur de cabinet du Ministre de l'Intérieur
M. DUVERGER, directeur général de l'Assemblée Permanente des Chambres de Commerce et d'Industrie (AFCCI)

M. FABIUS, ancien Premier ministre, président de l'Assemblée Nationale
M. FUCHS, président de la Fédération des parcs naturels régionaux

M. GALLOIS, président de la SNCF
M. GUICHARD, ancien ministre, président du Conseil régional des Pays-de-Loire
M. GUIGOU, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
Mme HAUGADES, Adjoint au Directeur de la Programmation du Ministère de l'Education nationale, de la recherche et de la technologie
M. HERVIEU, président de l'Association Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)

M. JOUYET, directeur adjoint du cabinet du Premier ministre

Mme LAVILLE, conseiller auprès du Premier ministre
Mme LEBRANCHU, secrétaire d'Etat chargée des PME, du commerce et de l'artisanat
M. LE HERICY, directeur régional de l'environnement de Haute-Normandie
M. LE VAUX, président de la commission « Aménagement du Territoire » au CNPF et président de la Fédération Nationale des Travaux Publics
M. LONGUET, ancien ministre, président du Conseil régional de Lorraine

M. MAIRE, directeur de cabinet de Mme la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,
 Mme MALGORN, préfet de la région Lorraine
 M. MONORY, ancien ministre, président du Sénat
 M. MOSSE, directeur général de l'Association des Présidents de Conseils régionaux (APCR)
 M. MERCIER, président du conseil général du Rhône
 M. MORVAN, président du Conseil Economique et Social de la région Bretagne (CESR)

 M. POUESSEL, délégué interministériel aux restructurations de défense
 M. PERBEN, ancien ministre, président du club national des Réseaux de Villes
 M. PHILIZOT, secrétaire général de la Préfecture du Finistère,

 M. RAFFARIN, ancien ministre, président du Conseil régional de Poitou-Charentes
 M. REMY, président de l'Association Nationale des Elus de la Montagne (ANEM)
 M. ROBERT, secrétaire général de la Mission Interministérielle du Bassin parisien
 M. ROCARD, ancien Premier ministre, député européen
 M. ROL-TANGUY, directeur de cabinet du Ministre de l'Equipeement, du Logement et des transports
 M. ROSSI, directeur général de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers
 M. ROSSINOT, ancien ministre, maire de Nancy
 M. ROUSSET, président du Conseil régional d'Aquitaine

 M. SAUTTER, secrétaire d'Etat au Budget
 M. SAVY, président du Conseil régional du Limousin
 M. SCHNEITER, président du District de Reims et président de l'Association des villes du grand bassin parisien,
 M. SCHWACH, directeur adjoint, direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction
 M. STEINMETZ, préfet de la région Bourgogne
 M. SUEUR, ancien ministre, maire d'Orléans,

 M. THORAVALL, préfet de Paris, préfet de la région Ile-de-France
 M. TROUSSET, Président de l'Assemblée des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux.

 M. de VIGUERIE, directeur général de l'Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG).
 M. VOISARD, président du Comité de Décentralisation
 M.VUGHT, inspecteur des Finances

*

* *

Monsieur Jacques CHEREQUE remercie :

- les interlocuteurs rencontrés, les ministères et les préfets de région qui lui ont adressé des contributions et des propositions très souvent de grande qualité.*
- le groupe de travail interministériel composé de représentants des Ministères de l'Intérieur (DGCL, DGA) ; de l'Equipement, des Transports et du logement (DAFAG, DR), de l'Emploi et de la Solidarité (DIV) ; de l'Economie et des Finances (Budget et CP) ; des Départements et Territoires d'Outre-mer ; de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; du Commissariat Général du Plan et des SGAR Poitou-Charentes et Pays-de-Loire.*
- la DATAR qui a assuré le suivi et la coordination de l'ensemble des travaux et notamment M. GUYOT, Mme WEIL, M. PORTIER, M. SCHMITT, Mme VERGER et Mme CHITRIT.*

**PROPOSITION DE CALENDRIER D'ELABORATION ET DE NEGOCIATION DES
PROCHAINS CONTRATS ETAT-REGIONS**

Première étape : élaboration de la stratégie de l'Etat dans la région (5 mois)

1 - première circulaire aux préfets de région sur la stratégie unique de l'Etat dans la région pour la prochaine génération de contrat Etat-régions et pour les prochains DOCUP

- circulaire aux ministres sur la détermination des priorités d'action des ministères dans les prochains contrats.

2- lettre d'information du Premier ministre aux présidents de conseil régional sur le lancement de l'élaboration de la stratégie de l'Etat dans la région et les invitant à élaborer, de leur côté, la stratégie de la Région.

3 - deuxième circulaire aux préfets sur l'architecture des contrats et la méthode de consultation des partenaires de l'Etat.

4 - envoi, en réponse au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DATAR) et au ministère de l'intérieur des premiers rapports des préfets sur la stratégie de l'Etat dans la région, diffusion aux ministères par la DATAR.

- réponse des ministères au cabinet du Premier ministre et au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (cabinet-DATAR) sur leurs priorités de contractualisation, diffusion aux préfets.

5 - rédaction définitive de la stratégie de l'Etat dans la région sur la base de contacts bilatéraux préfets-ministères et envoi au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DATAR) et au ministère de l'intérieur.

Deuxième étape : consultation dans les régions (environ 2 mois et demi - 3 mois)

1 - consultation de la région, des principales collectivités et des acteurs sociaux et économiques sur la stratégie de l'Etat dans la région

- « confrontation » de la stratégie de l'Etat et de celle de la région

- réunion de la CRADT

Troisième étape : détermination des enveloppes budgétaires et des mandats de négociation (3 mois et demi - 4 mois)

1 - envoi par les préfets des conclusions de la consultation dans les régions, (sous forme de plan d'action synthétique) au ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DATAR) et au ministère de l'intérieur.

2 - synthèse à la DATAR et diffusion aux ministères.

3 - détermination par les ministères de leurs propositions techniques et financières

4 - préparation des mandats de négociation.

- mise au point des cadrages financiers par ministère et par région.

5 - CIADT qui fixe les mandats de négociation aux préfets de région, approuve la stratégie de l'Etat dans la région, fixe le cadrage financier.

6 - début de la négociation entre les préfets et les présidents de conseil régional

Quatrième étape : Négociation et signature des contrats Etat-régions (7 à 8 mois)

LA CHRONOLOGIE DU DEROULEMENT DES CONTRATS ETAT-REGIONS

1998-1999 : élaboration et négociation des contrats Etat-régions et des DOCUP sur la base d'une stratégie unique

1999 : prolongation des contrats de villes

2000 : entrée en vigueur des contrats Etat-régions, des programmes européens et des nouveaux zonages d'aménagement du territoire (PAT). Signature des premiers contrats d'agglomération (qui intègrent les contrats de villes) et des contrats de pays. Prolongation des contrats de villes en l'absence de contrats d'agglomération.

2001 : élections municipales. Poursuite de l'élaboration des contrats d'agglomérations (qui intègrent les contrats de ville) et des contrats de pays.

2003 : « clause de rendez-vous » pour les contrats Etat-régions et les programmes européens. Evaluation des contrats Etat-régions. Rapport du Gouvernement au Parlement. Signature d'éventuels avenants aux contrats

2004 : élections régionales

2005 : lancement de la préparation des prochains contrats Etat-régions

2007 : début de la 5e génération de contrats Etat-régions. Nouveaux programmes européens.

D'une politique de développement local à une politique de pays...

Réflexions

Mai 1998

Depuis une quinzaine d'année, depuis les lois de décentralisation, des politiques incitatives de développement local ont été mises en oeuvre dans toute la France par le biais de multiples procédures créées par l'Etat, la Communauté Européenne, les Régions ou les Départements.

Ces politiques ont produit des effets considérés comme positifs, quoique très inégaux d'un endroit à l'autre et pas toujours très durables.

En Février 1995, la loi d'orientation sur l'Aménagement et le Développement du Territoire introduit une notion nouvelle, la notion de Pays. Cet acte législatif marque, au moins formellement, une étape dans la politique de développement du territoire. Le gouvernement actuel souhaitant poursuivre et généraliser cette démarche de pays. Il est intéressant d'en apprécier les potentialités et les risques.

Engagé au quotidien, et depuis huit ans, dans une démarche de développement local, je voudrais vous donner la vision particulière que j'ai sur cette évolution de la politique de l'Etat et sur ses enjeux. Le point de vue que je développe est, bien sûr, très empirique et fondé sur un contexte précis : celui du Val de Lorraine.

1. Les acquis et les limites du développement local
2. La notion de Pays :
 - le fondement législatif,
 - les ambitions de la DATAR et de l'Etat.
3. Les aspects novateurs et les enjeux d'une politique de Pays, à partir de l'expérience particulière du Val de Lorraine.

I- LES ACQUIS ET LES LIMITES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

1. LES APPORTS DU DEVELOPPEMENT LOCAL

- Un très fort renforcement de la coopération intercommunale
- L'apprentissage d'une méthode : la démarche de projet reposant sur trois phases :
 - diagnostic,
 - stratégie et objectifs,
 - programmation opérationnelle.

Plus généralement enrichissement du savoir-faire technique local avec le recrutement d'agents de développement.

- Dans certains cas, et notamment en secteur rural, le développement local s'est accompagné de la mise en oeuvre de certaines formes de démocratie participative :
 - mobilisation d'acteurs locaux non élus : chefs d'entreprises et responsables associatifs,
 - assemblée de pays, ouverte à tous les citoyens,
 - conseil des sages, ...

2. TOUTEFOIS, LA DEMARCHE DE DEVELOPPEMENT LOCAL PREND PARFOIS DES FORMES MOINS ABOUTIES, VOIRE DEVIANTES

- Recherche de crédits sous un habillage "développement local". Ingénierie purement administrative et financière, visant à obtenir le maximum de financements des différents guichets et des différentes procédures.
- Instrumentalisation des territoires dans la mise en oeuvre de procédures de financement standard proposées par la Région et le Département.

3. LA LIMITE PRINCIPALE DU DEVELOPPEMENT LOCAL RESIDE SANS DOUTE DANS LE RISQUE D'UN MANQUE D'ARTICULATION ENTRE TERRITOIRES VOISINS

- Projets indépendants ou perçus comme concurrents,
- Introduction d'effets de limite entre les territoires (entraînant des inégalités visibles dans le traitement des citoyens),
- vision "bocal" du développement et "balkanisation" du territoire

II- LA POLITIQUE DE PAYS

1. SA MISE EN OEUVRE

Institué par la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 Février 1995, le concept de Pays est jusqu'à présent resté très imprécis. Fait original dans l'histoire des institutions françaises, l'Etat a choisi de recourir à l'expérimentation.

Une étape de préfiguration s'est déroulée pendant dix-huit mois, concernant 42 pays tests, qui ont été choisis parmi 180 territoires ayant présenté une candidature.

Ces 42 pays ont fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics, sans que la réflexion ait aboutie à de nouveaux textes réglementaires. Nous sommes, depuis un an, dans la phase de "constatation" des pays.

C'est une instance départementale composée du Préfet et d'élus, la CDCI, qui est chargée de procéder à ce constat. L'initiative de ce constat est prise par le territoire intéressé qui sollicite alors la CDCI. Et celle-ci prononce le constat ou le refuse, sans avoir à se justifier et sans disposer de critères plus précis que ceux contenus dans le texte de loi de 1995. Dans les faits, les "pays" ainsi labellisés sont extrêmement hétérogènes.

2. Le Gouvernement JOSPIN semble vouloir poursuivre la politique de pays et donner à cette nouvelle entité un rôle important dans les stratégies régionales, en l'associant explicitement à la contractualisation Etat / Région.

Le communiqué de presse sur les décisions du CIADT indique :

Les agglomérations et les "Pays", véritables espaces de projets constitués autour d'une "charte de territoire" seront intéressés à la dynamique des contrats de plan. M. Jacques CHEREQUE, ancien Ministre, est chargé par le gouvernement d'une mission de définition des prochains contrats de plan. Une réflexion sera, par ailleurs, engagée sur le renforcement de la planification territoriale et sur les rôles respectifs de l'Etat, des Conseils Généraux et des autres collectivités locales.

Plus loin

Les contrats devront, en particulier, contribuer à la mise en oeuvre des schémas de services collectifs issus de la LOADT révisée, tout en tenant compte des pays et des agglomérations. Une plus grande modulation des interventions de l'Etat en fonction de la situation et des besoins de chaque région s'avère indispensable.

3. Aujourd'hui, un grand nombre de questions se posent auxquelles il faudra donner des réponses rapidement, si possible avant que ne s'engagent les procédures d'élaboration du prochain Contrat de Plan.

Ces questions concernent notamment :

- le découpage des pays, leur statut juridique et leur positionnement institutionnel,
- la superposition des pays avec les structures intercommunales et leur articulation avec les réalités socio-économiques,
- le traitement différentiel des zones urbaines et rurales,
- le rôle du Pays, sa fonction politique,
- le pouvoir au sein du Pays,
- la relation Pays / Région et Pays / Département dans la démarche de contractualisation et de programmation.

III- ENJEUX D'UNE POLITIQUE DE PAYS

Il faudra sans doute quelques années avant qu'une réponse soit donnée à ces questions.

Toutefois, à la lumière de l'expérience du Pays du Val de Lorraine, je voudrais témoigner de ce que cette nouvelle politique peut apporter de réellement novateur et préciser quelques conditions de sa mise en oeuvre.

Ce caractère novateur, je le résumerai en disant que le Pays ne doit pas être seulement un territoire de projet. Il doit aussi et avant tout être porteur d'une stratégie d'aménagement du territoire. Pour préciser cette idée, j'évoquerai cinq aspects particuliers :

1. Le découpage du Pays (taille et périmètre)
2. Les intercommunalités et le Pays
3. Sentiment d'appartenance et Pays
4. Démocratie participative et Pays
5. Les moyens nécessaires au fonctionnement du Pays.

1. DECOUPAGE ET TAILLE DU PAYS

Deux critères essentiels doivent guider ce découpage.

1.1 Une interdépendance stratégique entre toutes les composantes du Pays

La loi du 5 Février 1995 énonce : "Le Pays exprime une communauté d'intérêts économiques et sociaux..."

Cette communauté d'intérêts ne doit pas être circonstancielle ou apparente, mais correspondre à des enjeux stratégiques de moyen et long terme.

Le destin de chaque composante du Pays doit être fondamentalement dépendant de l'avenir de toutes les autres et donc justifier une stratégie commune. Cela suppose de pouvoir caractériser un positionnement spécifique du Pays au sein de l'espace régional, vis-à-vis notamment des entités territoriales voisines.

Ce fondement stratégique, constitutif du Pays, doit être formulé et faire l'objet d'une adhésion large, sinon unanime, des acteurs locaux. Faute de ce ciment, n'importe quelle opposition d'intérêt entre personnes peut mettre en danger le Pays et empêcher un consensus sur l'essentiel.

1.2 Une pluralité du bassin de vie :

Il faut aussi que le Pays dispose de suffisamment de diversité, et d'hétérogénéité, voire même qu'il s'organise autour de plusieurs pôles.

L'intérêt d'une telle situation est d'obliger les acteurs du Pays à une pédagogie de l'aménagement du territoire, car il faut alors apprendre à :

- articuler les projets voisins,
- trouver des complémentarités,

mais aussi :

- dépasser les concurrences inutiles,
- hiérarchiser les priorités,
- arbitrer entre des intérêts contradictoires, au nom d'enjeux stratégiques communs.

Cela suppose de comprendre et de penser les interdépendances stratégiques.

S'il en est ainsi, les animateurs du Pays ne peuvent être qu'ouverts sur leur environnement et, par conséquent, être en capacité d'apporter une contribution constructive, et peut-être essentielle aux débats sur les stratégies de développement et d'aménagement de la Région, aux côtés des agglomérations et des départements.

Exemple du Val de Lorraine :

- déclaration constitutive de l'ADVMM,
- les enjeux communs,
- deux bassins étanches,
- le Pays du Val de Lorraine, une création exhibito résultant d'une durée et d'une vision stratégique.

Question : cette approche peut-elle être généralisée à l'ensemble du territoire ?

2. INTERCOMMUNALITES ET PAYS

Il ne faut pas opposer "intercommunalité de gestion" et "Pays de projet".

L'intercommunalité est aussi un lieu de projet, même si ce projet se situe dans le cadre de compétences précises concernant notamment la gestion de services et d'équipements liés aux questions de "Mieux vivre" ou de "Vivre ensemble".

C'est d'ailleurs au nom de ces compétences qu'une structure intercommunale ne devrait pas dépasser les limites d'un bassin de vie.

Le Pays, en revanche, n'exerce aucune compétence dévolue aux collectivités locales. Il élabore, par une concertation entre toutes les catégories d'acteurs, les axes d'un projet de développement et d'aménagement à la bonne échelle stratégique.

Ce projet global se décline sur de nombreux domaines et implique, a priori, tous les types de maîtres d'ouvrage (publics ou privés) présents dans le Pays.

Après négociations avec les partenaires Etat / Région / Département / Union européenne, les volets de ce projet peuvent donner lieu à toutes les formes possibles de contractualisation et notamment s'inscrire dans le Contrat de Plan Etat / Région.

Si les intercommunalités correspondent effectivement à des territoires de vie, le Pays, fondé sur des considérations d'interdépendance stratégique entre plusieurs bassins de vie, doit, a priori, regrouper plusieurs intercommunalités. C'est le cas du Val de Lorraine.

3. SENTIMENT D'APPARTENANCE ET PAYS

Le sentiment d'appartenance existe par définition à l'échelle du territoire de vie. C'est l'échelle de l'intercommunalité.

Il n'est pas nécessaire qu'il existe, au départ, un sentiment d'appartenance à l'échelle du Pays. Toutefois, si une politique de Pays est mise en oeuvre à l'échelle pertinente, un sentiment d'appartenance naîtra rapidement.
Exemple : Val de Lorraine.

4. DEMARCHE PARTICIPATIVE ET PAYS

Il faut distinguer deux types de citoyenneté :

- une citoyenneté de proximité du "Mieux Vivre" ou du "Vivre ensemble". C'est à l'échelle du quartier, de la commune ou du territoire de vie, qu'elle peut se développer.
- une citoyenneté à une échelle plus large sur des questions de nature stratégique. C'est cette citoyenneté là qui donne au Pays son dynamisme et sa raison d'être (commissions de travail par exemple, ouvertes à toutes les catégories d'acteurs).

Ces démarches de citoyenneté, sur deux champs complémentaires, n'intéressent pas forcément les mêmes citoyens, les mêmes élus, les mêmes bénévoles. Les chefs d'entreprises sont, en général, plus spontanément intéressés par les réflexions à l'échelle du Pays.

5. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Les communes et les intercommunalités disposent de services techniques.

A l'échelle du Pays, doivent exister des outils spécifiques d'étude et de programmation ayant un savoir-faire plus particulier dans les domaines de l'économie, des transports, de l'aménagement de l'espace, de l'urbanisme, etc...

Ces outils sont indispensables pour discuter d'égal à égal avec les agglomérations, les administrations territoriales ou l'Etat, dans un débat sur l'aménagement du territoire ou l'élaboration du Contrat de Plan.

Le Pays peut être défini comme l'unité territoriale de base, pour laquelle, et à partir de laquelle, peut se penser l'aménagement du territoire. Par ses caractéristiques, le Pays a la capacité de concevoir et de mettre en oeuvre une stratégie de développement et d'aménagement, articulée avec celles de la Région et de l'Etat.

Le Pays est, par ailleurs, un territoire de taille suffisamment limitée pour pouvoir y mobiliser efficacement l'énergie et l'intelligence de toutes les catégories d'acteurs locaux (élus, chefs d'entreprises et responsables associatifs).

De ce fait, la politique de pays devrait contribuer à rénover et enrichir la relation du citoyen avec l'Etat.

Dès à présent, les pays sont le lieu d'expression nouvelle de l'intelligence territoriale.

