

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*DÉCENTRALISATION,
NOUVELLE POLITIQUE
CONTRACTUELLE ET
AVENIR DES CONTRATS
DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS*

2004
Avis présenté par
M. Francis Vandeweege

MANDATURE 1999-2004

Séance des 22 et 23 juin 2004

**DÉCENTRALISATION,
NOUVELLE POLITIQUE
CONTRACTUELLE ET AVENIR DES
CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS**

**Avis du Conseil économique et social
présenté par M. Francis Vandeweege
au nom de la section des économies régionales et
de l'aménagement du territoire**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 1^{er} mars 2004)

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 23 juin 2004.....	1
Première partie - Texte adopté le 23 juin 2004.....	3
INTRODUCTION.....	7
I - LA CONTRACTUALISATION : UNE NOUVELLE PRATIQUE DE GESTION DES POLITIQUES PUBLIQUES À CONFORTER.....	8
1. Un phénomène international.....	8
2. La contractualisation en France : une pratique qui s'inscrit dans la durée.....	11
3. Une pratique d'avenir à conforter.....	14
II - FAIRE DE LA CONTRACTUALISATION UN OUTIL COHÉRENT D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT ET D'ATTRACTIVITÉ DU ET DES TERRITOIRES	15
1. L'attractivité : une notion complexe et globale	15
2. La cohérence, critère essentiel de la sélection des actions.....	16
3. Fonds structurels et contrats de plan : concordance ou complémentarité ?.....	17
III - INSCRIRE LA CONTRACTUALISATION DANS UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE	18
1. La prospective : un exercice difficile mais indispensable	18
2. La vision prospective de l'Etat	19
3. La vision prospective régionale.....	20
4. La vision prospective locale : pays et agglomérations.....	22
5. La place des départements.....	24
6. Prendre en compte la dimension européenne dans tous les documents prospectifs.....	25
7. Articuler prospective et contractualisation	26
IV - LA CONTRACTUALISATION EN TANT QU'OUTIL DE DÉCENTRALISATION	27
1. L'impact des transferts de compétence : un problème à relativiser	27
2. Concrétiser la notion de région chef de file	28
3. La péréquation	29
4. Les métropoles	32

5. L'interrégional.....	34
6. La dimension transfrontalière.....	35
V - DES CONTRATS PLUS SIMPLES ET PLUS EFFICACES	36
1. Les causes de la complexité croissante.....	36
2. La simplification : un moyen et non un objectif.....	38
3. Organiser les acteurs.....	39
4. Mieux articuler la durée des contrats, des projets et des mandats ..	41
5. Alléger et assouplir les procédures budgétaires.....	42
6. Le suivi et l'évaluation, des éléments indispensables à la contractualisation	46
7. Le soutien technique aux acteurs.....	48
VI - LA CONTRACTUALISATION EN TANT QU'OUTIL DE DÉMOCRATISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	48
1. L'égalité des partenaires et la clarification des responsabilités	49
2. L'implication des élus tout au long du processus mais aussi lisibilité vis-à-vis des citoyens	50
3. La société civile.....	50
CONCLUSION.....	55
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	59
ANNEXE A L'AVIS.....	81
SCRUTIN.....	81
BIBLIOGRAPHIE	83
TABLE DES SIGLES	85

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 23 juin 2004**

Première partie
Texte adopté le 23 juin 2004

Par lettre en date du 1^{er} mars 2004, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur « *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions* »¹.

L'élaboration du projet d'avis a été confiée à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire qui a désigné M. Francis Vandeweegehe comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu :

- M. Nicolas Jacquet, délégué à l'aménagement du territoire ;
- M. Gérard Marcou, directeur du GRALE ;
- M. André Rossinot, ancien ministre, maire de Nancy, président de la communauté urbaine du Grand Nancy ;

Elle a également bénéficié des informations que lui ont fournies les personnalités auditionnées dans le cadre de sa réflexion sur « *La clarification de la décentralisation* » :

- M. Dominique Bur, directeur général des collectivités locales ;
- M. Pascal Clément, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale ;
- M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales ;
- M. René Garrec, sénateur du Calvados, président du conseil régional Basse-Normandie, président de la commission des lois du Sénat ;
- M. Daniel Hoeffel, ancien ministre, sénateur du Bas-Rhin ;
- M. Bertrand Landrieu, préfet de la région Ile-de-France ;
- M. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, président de la communauté urbaine de Lille ;
- M. Florent Thibault, universitaire.

La section a effectué un déplacement à Nantes où elle a pu auditionner :

- M. Jean-Marc Ayrault, président de la communauté urbaine de Nantes ;
- M. Jacques Auxiette, président du conseil régional des Pays de la Loire ;
- Les quatre présidents de conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) de l'Association Arc Atlantique : M. Yves Morvan, président de l'Association et président du CESR de Bretagne ; M. Marcel Cazalé, président du CESR d'Aquitaine ; M. Alain Mustière, président du CESR des Pays de la Loire ; M. Claude Roulleau, président du CESR Poitou-Charentes ;

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 158 voix et 11 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

- M. Jean-Joseph Régent, président de l'Association des conseils de développement.

Le rapporteur a rencontré en particulier :

- M. Jacques Chérèque, auteur du rapport de mai 1998 sur la contractualisation intitulé : « *Plus de région, mieux d'Etat* » ;
- M. Yves Duruflé, SGAR du Nord-Pas-de-Calais.

Il a en outre bénéficié des travaux réalisés par les universitaires et les représentants des services des collectivités du Nord-Pas-de-Calais regroupés au sein d'un groupe de travail sur l'avenir de la contractualisation.

Le rapporteur remercie toutes ces personnalités pour l'aide précieuse qu'elles lui ont apportée. Ses remerciements vont également aux membres et à l'administration de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire pour leur appui constant.

INTRODUCTION

Lorsque notre Assemblée a été saisie par le Premier ministre de la question de l'évolution des contrats de plan, le Bureau a choisi de donner comme titre à sa contribution : « *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions* ». Ce titre souligne le choix d'une approche ambitieuse du problème. Il s'agit non seulement d'apporter les améliorations nécessaires à des instruments créés il y a plus de vingt ans mais aussi de promouvoir le contrat en tant que moyen moderne de gestion des politiques publiques, au service de l'attractivité du territoire, de la cohésion sociale et territoriale et du développement économique et de l'emploi.

Notre époque doit donc inventer des concepts opérationnels articulant démocratie et économie. Les contrats de plan Etat-région sont un de ces outils, permettant de jeter un pont, à l'échelle d'un territoire de vie, entre les attentes des hommes et les forces de l'économie.

L'approfondissement de la décentralisation, cadre dans lequel le Premier ministre situe d'emblée la saisine du Conseil économique et social, est une occasion privilégiée de promouvoir une telle conception. En effet, une nouvelle répartition des compétences va nécessiter un nouvel équilibre des contrats. De façon plus large, la contractualisation peut être un moyen de concilier le développement de responsabilités locales éclatées et la nécessaire articulation des politiques locales, nationale et européenne au service d'un aménagement cohérent du territoire. Elle peut même constituer un outil d'amélioration de la décentralisation en contribuant à concrétiser des notions telles que celles de « *chef de file* » ou de « *péréquation* ».

Ce sont ces considérations qui ont guidé les travaux du Conseil économique et social. Elles ont inspiré ses réponses aux questions de la lettre de saisine et ses réactions aux orientations qu'elle propose. Elles l'ont parfois incité à aller au-delà en abordant des questions telles que la prospective, l'évaluation ou la démocratie participative...

Par ces orientations générales, cet avis se situe enfin dans la continuité des travaux antérieurs de notre assemblée, à commencer par son avis sur « *La décentralisation et le citoyen* » voté en juin 2000, mais aussi de ceux portant sur « *Le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification* » (mai 1997), « *Métropoles et structuration du territoire* » (avril 2003), « *La régionalisation ferroviaire* » (octobre 2003), « *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire* » (juillet 2003).

I - LA CONTRACTUALISATION : UNE NOUVELLE PRATIQUE DE GESTION DES POLITIQUES PUBLIQUES À CONFORTER

1. Un phénomène international

La contractualisation n'est pas un phénomène nouveau. La féodalité, système complexe de gouvernement des territoires, était fondée sur le contrat. Dès le 19^{ème} siècle, des concessions de travaux publics ou de service public (chemins de fer, assainissement...) pouvaient être considérées comme des formes de gestion par contrat des initiatives publiques... Cependant, depuis quelques décennies, la négociation de l'action publique connaît un regain d'intérêt dans de très nombreux Etats, en particulier en Europe. Le phénomène est général. Il concerne aussi bien des pays unitaires que des pays fédéraux, des pays de culture coopérative que des pays de culture réglementaire.

a) Les causes du phénomène

Cette évolution s'explique par des changements d'ordre culturel, sociologique, économique et politique.

- *La montée en puissance du local*

Sur le plan sociologique, il est devenu banal de constater que le phénomène de globalisation renforce le besoin de sécurité et de solidarité. Il s'accompagne d'une montée de la valeur de proximité, associée à une demande croissante de prise en compte de la place de l'Homme. Parallèlement, le développement de l'information, les progrès de la formation, les exigences de technicité de plus en plus fortes pour faire face à des problèmes de plus en plus complexes, les difficultés de gérer les spécificités d'un pays dans un cadre mondialisé provoquent une défiance vis-à-vis de l'Etat jugé trop lointain. Ce dernier doit désormais trouver d'autres moyens que les circulaires et instructions pour faire passer ses politiques dans les territoires. De nouvelles pratiques de gestion des politiques publiques se développent par la multiplication des contrats, des chartes, des pactes...

Sur le plan législatif, la plupart des pays unitaires évoluent vers des systèmes plus décentralisés (Espagne, Italie...), voire fédéralistes (Belgique). Dès 1972, la France a transformé les circonscriptions d'action régionale en établissements publics régionaux pouvant passer des conventions avec l'Etat. Les lois de 1982 ont supprimé la tutelle administrative sur les collectivités locales et assoupli la tutelle technique. Récemment, la réforme du titre XII de la Constitution a conforté la région en tant que collectivité de plein exercice. La décentralisation constitue le cadre qui permet le développement de la contractualisation.

- *Le caractère de plus en plus systémique des réalités économiques, sociales et culturelles*

Sur le plan technologique, économique, social et culturel, la tendance est à la complexité et à l'interaction croissantes des phénomènes. Comment concevoir le développement économique d'un territoire sans appréhender dans leur transversalité des réalités comme la recherche, la formation, les transports, les communications électroniques, l'environnement, voire l'activité culturelle ? Comment par exemple mener une politique de la ville efficace sans mettre en synergie les initiatives dans des domaines aussi divers que le logement, l'urbanisme, l'emploi, l'école, l'accès aux services, les loisirs, les structures d'accueil de la petite enfance... ? Les pratiques verticales et sectorielles ne suffisent plus à répondre aux enjeux. Les contrats territorialisés constituent en revanche une double réponse à cette réalité : l'aspect contractuel prend en compte les interactions, l'aspect territorial prend mieux en compte la complexité.

- *La nécessité d'une gestion plus efficace de la ressource publique*

Les évolutions technologiques appellent des financements de plus en plus lourds. Les évolutions sociologiques et culturelles (demande de qualité, prise en compte des données environnementales...) augmentent les exigences et les coûts des projets. Cette croissance des coûts et les limites du budget de l'Etat interdisent à ce dernier de conduire seul les politiques publiques. Il est alors tenté de faire appel, par la contractualisation, aux capacités financières des autres acteurs publics pour optimiser les financements.

- *Le rôle de l'Union européenne*

L'intégration européenne, par sa nature même, a favorisé les pratiques de coopération entre acteurs. Le fonctionnement de l'Union introduit des pratiques nouvelles. Bernard Dolez note que « *la logique de la gestion par programmes pénètre l'univers communautaire dès les années soixante-dix et devient, pendant les années quatre-vingt, le mode majeur de gestion des crédits* ». Enfin, la politique de cohésion - dont les objectifs ne visent pas le territoire des Etats mais des réalités plus locales (régions, zones des objectifs 1 et 2) - s'appuie sur des principes (programmation, additionnalité, partenariat...) qui fondent la contractualisation. Gérard Marcou, directeur du Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE), auditionné le 7 avril 2004, constate que si les documents uniques de programmation (DOCUP) ne sont pas des contrats, ils constituent néanmoins des documents de programmation élaborés dans le cadre d'une large concertation.

Ces pratiques ont des conséquences réglementaires sur les politiques publiques. Elles entraînent aussi de nouvelles approches culturelles et méthodologiques.

b) Quelques exemples européens

La quasi-totalité des Etats européens - le phénomène touche non seulement des Etats de « *l'Europe des quinze* » mais aussi des nouveaux membres comme la Pologne depuis 1998 ou des Etats non membres de l'Union comme l'Ukraine depuis 2000 - est concernée par ces nouvelles approches, même si chaque pays adapte ses pratiques de négociation de l'action publique à ses propres réalités culturelles et institutionnelles. Dans un Etat fédéral comme l'Allemagne, le cadre national est à l'évidence moins prégnant que dans les Etats unitaires. Une culture partenariale forte favorise des pratiques de consultation intenses entre acteurs, Länder et communes, collectivités et acteurs privés. L'Etat pèse davantage dans des Etats unitaires comme l'Italie ou les Pays-Bas.

Il n'est pas question ici de décrire les modèles de nos voisins européens. Il semble cependant utile de relever quelques approches, essentiellement dans des systèmes unitaires comparables à la France, qui permettent de mettre en valeur des spécificités de la démarche française.

En Italie, depuis 1995, des pactes territoriaux permettent la contractualisation de programmes d'intervention intégrés dans les domaines de l'industrie, des services, du tourisme, de l'agriculture, des infrastructures. Cependant, les coopérations strictes entre Etat et régions sont rares. Depuis 1990, les régions, dont le rôle a été renforcé, constituent le pivot de la coordination des quatre niveaux administratifs (Etat, régions, provinces et communes). Les accords italiens se distinguent également par leur ouverture au privé et à la population. Les pactes territoriaux réunissent par exemple non seulement les collectivités mais aussi d'autres institutions publiques, des représentants d'organisations d'employeurs et de salariés, des acteurs privés (banques, instituts financiers régionaux, consortiums de développement industriel ou de garantie collective de crédits...). Les acteurs privés disposent de pouvoirs d'expertise autonome aussi compétents que l'administration classique. Par ailleurs, les comités de quartier, élus, jouent un rôle important.

Aux Pays-Bas, l'Etat affiche des priorités claires et en nombre limité. Les projets de loi de planification insistent sur deux objectifs pour l'aménagement du territoire : stimuler l'économie et prévenir les inconvénients d'une telle croissance, en particulier en matière d'environnement. Même si elles visent à préserver les espaces non bâtis, ces initiatives s'appuient sur la contractualisation avec les villes (Loi VINEX - *Vierde Nota over Ruimtelijke Ordering Extra*, politique des grandes villes). Elles sont l'objet de longues phases de négociation entre les communes d'une part, entre l'Etat, les provinces et les communes d'autre part. Cependant, si l'élaboration des dispositifs est partenariale en amont, ces derniers deviennent prescriptifs après adoption. Il faut enfin noter une décentralisation partielle du processus, l'Etat négociant avec les métropoles (les quatre villes de la Randstadt), les provinces avec les autres villes.

Ces pratiques se rapprochent donc, dans leur principe global de gestion des politiques publiques, des contrats tels qu'ils existent en France. Ils s'en distinguent cependant par une plus grande ouverture aux acteurs économiques, sociaux et associatifs et/ou par une plus grande décentralisation : l'Etat fixe des priorités, s'investit éventuellement dans une contractualisation stratégique mais laisse aux régions la gestion de cohérences locales. Ces caractéristiques se retrouvent dans de nombreux autres pays. En Allemagne, pays fédéral, les coopérations se nouent très logiquement au niveau régional. Les programmes britanniques (*City challenge*, *City pride*, *City Regeneration Budget*), centrés essentiellement sur la politique de la ville, sont davantage déterminés par le niveau central. Ils se caractérisent en revanche par une intervention du secteur privé qui intervient dans une grande majorité de partenariats, notamment dans le cadre partenariat public-privé (PPP).

Il ne saurait être question de préconiser une convergence de pratiques qui se situent dans des cultures et des systèmes et qui ont chacun leurs spécificités. La place du secteur privé dans la culture anglo-saxonne n'a rien à voir avec le modèle français ; en Espagne, en Italie et en Allemagne, les régions maîtrisent 60 % des dépenses publiques alors qu'en France c'est moins de 10 %, notamment à cause de la place tenue par les communes et départements...

Le Conseil économique et social pense néanmoins qu'une approche comparative des pratiques de coopération et de contractualisation françaises et européennes est susceptible d'éclairer quelques pistes d'évolution de notre propre système.

2. La contractualisation en France : une pratique qui s'inscrit dans la durée

Si la pratique de la contractualisation s'inscrit largement dans l'espace européen, elle s'inscrit aussi dans le temps. Les contrats de plan Etat-régions (CPER) ont vingt-deux ans et les premières initiatives de planification négociée entre l'Etat et les collectivités locales datent des années cinquante.

a) Avant les CPER

Les premiers « *contrats* » entre acteurs publics apparaissent au cours des années soixante-dix, à l'initiative du niveau central. Ils sont proposés aux communes et regroupements intercommunaux (conventions zone d'aménagement concerté (ZAC) en 1970, contrats-plans entre l'Etat et les communautés urbaines en 1970, contrats de villes moyennes en 1973, contrats de pays en 1975, contrats habitat et vie sociale en 1977). Auparavant, l'Etat avait déjà fait participer le niveau régional à l'élaboration des politiques de planification : programmes d'action régionale en 1955, plans régionaux en 1958, tranches régionales du plan en 1966, plans d'aménagement rural en 1967, plans régionaux de développement économique en 1971...

De ces premières expériences, il est possible de repérer un certain nombre de tendances qui perdureront ou, tout au moins, alimenteront le débat jusqu'à aujourd'hui :

- en terme de « *contractualisation* », le niveau local (communes et regroupements de communes) s'impose chronologiquement avant le niveau régional ;
 - les premières initiatives correspondent davantage à une volonté de territorialisation des politiques de l'Etat qu'à une véritable amorce de décentralisation ;
 - les préoccupations budgétaires constituent une motivation importante pour l'Etat, surtout après le premier choc pétrolier.
- b) Les quatre générations de CPER

En supprimant la tutelle *a priori* des préfets (institutionnelle, décisionnelle et financière), les lois de 1982 et 1983 introduisent ce que Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, président de Lille Métropole-communauté urbaine, auditionné le 28 janvier 2004, qualifie de responsabilité et liberté des élus. Dorénavant, les collectivités locales, à l'autonomie reconnue, réunissent les conditions juridiques d'une véritable contractualisation avec l'Etat et d'un passage de la situation d'exécutant de ses orientations à celle de partenaire. Les conseils régionaux, confortés par l'élection au suffrage universel, s'imposent comme un acteur local majeur, à l'égal des départements et des communes. Leur compétence reconnue en matière de planification et d'aménagement du territoire fait même de la région un pivot de la négociation avec l'Etat d'une part, avec les autres collectivités d'autre part. Cependant, le principe, réaffirmé, de non hiérarchie entre des niveaux de collectivités désormais plus nombreux constitue un élément de complexification des processus de contractualisation.

L'apparition des contrats de plan Etat-régions date de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Cette réforme, qui s'inscrit dans le mouvement de décentralisation du début des années quatre-vingt, institue les « *plans de région* » à côté du plan national. Ces plans valables pour une période identique à celle du plan de la Nation sont élaborés de manière autonome. Le Gouvernement se contente de contrôler la « *compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la Nation* ».

Les CPER sont censés être des outils de mise en œuvre et d'articulation du plan national et du plan régional, des moyens de concilier libertés locales et cohérence nationale.

A côté de la contractualisation Etat-régions demeure une coopération entre l'Etat et les collectivités locales apparue dans les années soixante-dix. Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement et les conventions triennales de ville nouvelle sont signées par l'Etat et les communes (ou regroupements de communes). Seules les conventions développement social des quartiers (DSQ) font l'objet d'un accord triparties (Etat, conseil régional, municipalité).

Le premier CPER couvre la période 1984-1988. La pratique n'est pas remise en cause par les gouvernements successifs puisque trois autres générations succèdent à la première. Il n'est pas question ici d'entrer dans le détail des dispositifs qui se sont succédés, ni des tendances et inflexions qui, à partir d'un socle commun, ont marqué les démarches successives. Trois phénomènes sont cependant à souligner :

- *Un changement de vocation*

Les CPER étaient à l'origine des outils de planification économique. Dans le contexte du grand marché européen et de la mondialisation, l'Etat ne peut plus avoir de politique économique planifiée selon le mode traditionnel. Il se replie sur l'aménagement national du territoire dont les contrats de plan deviennent peu à peu l'instrument privilégié. Il est, à ce titre, significatif que leur pilotage passe progressivement du Commissariat général du plan (CGP) à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), dont les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) deviennent pour partie des services déconcentrés. Dans cet esprit, ces derniers contribuent à passer de logiques sectorielles à des logiques territorialisées, à dépasser partiellement le cadre de l'annualité budgétaire, à favoriser des progrès en matière de déconcentration des politiques de l'Etat, à amorcer une logique de péréquation... La contractualisation se révèle surtout en tant que moteur d'un dialogue renforcé entre acteurs (Etat, collectivités mais aussi acteurs de la société civile).

Même si ces évolutions ne sont que partielles, elles s'inscrivent dans la durée et l'on peut considérer que la longévité du dispositif (plus de vingt ans) constitue un signe de sa pertinence.

- *Une forte progression des crédits mobilisés*

Entre la première génération et la dernière (2000-2006), les crédits mobilisés ont été multipliés par cinq pour passer de 10,65 milliards à 51 milliards d'euros (total des engagements des partenaires Etat et régions - source DATAR).

Cette dynamique est révélatrice d'une forte adhésion à ce mode de gestion des politiques publiques, même si la contractualisation ne représente que 15 % à 20 % des investissements de l'Etat dans les régions et même si, essentiellement à partir de la troisième génération, apparaissent des difficultés d'exécution des contrats. Ces difficultés sont imputées à l'Etat, accusé de « *ne pas respecter sa parole* ». Elles tiennent pour partie au caractère pluriannuel des contrats dans le cadre du principe budgétaire d'annualité. Cette contrainte technique se double d'une difficulté conjoncturelle et d'une difficulté politique : les cycles économiques et les cycles électoraux n'épousent pas ceux des contrats. On peut enfin penser que la diversité croissante des actions engagées ne facilite pas leur réalisation. Quoi qu'il en soit, à la fin de la troisième génération, seuls 82 % des contrats sont exécutés malgré le prolongement d'un an de la durée de l'exercice.

- *Un équilibrage progressif de la part des collectivités par rapport à celle de l'Etat*

L'engouement pour les CPER se lit également à travers la progression de la part des collectivités locales par rapport à celle de l'Etat. Lors du premier contrat, le rapport était globalement de 60 % pour l'Etat et de 40 % pour les régions. Il est aujourd'hui équilibré, la balance penchant même vers un investissement plus important des collectivités territoriales si l'on additionne l'apport des régions et celui des autres collectivités.

3. Une pratique d'avenir à conforter

De ce rapide survol géographique et historique, le Conseil économique et social tire une première conclusion : il ne saurait être question de remettre en cause la contractualisation comme forme de gestion des politiques publiques.

Le caractère européen, si ce n'est international, de la démarche laisse penser qu'il s'agit d'une réponse partagée aux difficultés de gouvernance provoquées par les évolutions économiques, sociales et culturelles en cours. Son adoption, tant au niveau du fonctionnement de l'Union que de celui des Etats membres, plaide pour un approfondissement de la démarche en France.

La rapidité de la montée en puissance quantitative du dispositif des CPER et l'implication de plus en plus forte des collectivités territoriales dans cette contractualisation sont les signes de son succès. En 1998, Jacques Chérèque, dans son rapport au ministre de l'aménagement du territoire, constatait qu'aucun des interlocuteurs rencontrés n'avait remis en cause le principe de la contractualisation. Le constat est le même aujourd'hui.

La rumeur d'un abandon du dispositif a circulé et circule encore. Les conclusions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 et l'objet même de la saisine gouvernementale, à laquelle cet avis tente de répondre, tendent à prouver que cette rumeur n'est pas fondée. Le Conseil économique et social s'en réjouit.

Cet attachement au principe de la contractualisation ne doit pas dispenser d'un regard critique. Certaines difficultés de sa mise en œuvre (suivi, évaluation, équilibre entre les partenaires, insuffisance d'une vision prospective...) sont récurrentes. D'autres (difficultés d'exécution, dispersion des financements...) sont liées au succès même de la démarche. Des exemples étrangers, même s'ils ne sont pas obligatoirement transférables, suggèrent des pistes d'évolution...

Le Conseil économique et social est convaincu que la pérennisation de la contractualisation passe par une adaptation du système, justifiée à la fois par une crise de croissance et par l'évolution du contexte, en particulier la réforme de la politique régionale de l'Union européenne et l'approfondissement de la décentralisation. Dans sa première partie, la lettre de saisine du Premier ministre, énumère les limites que rencontrent actuellement nos outils de contractualisation. Le Conseil économique et social partage cette analyse.

Le Conseil économique et social considère donc qu'il faut consolider le dispositif de la contractualisation :

- en affirmant sa vocation en tant qu'outil d'aménagement et de développement équilibré du territoire et des territoires ;
- en l'inscrivant davantage dans une démarche prospective ;
- en en faisant un moyen d'approfondissement et d'organisation de la décentralisation ;
- en simplifiant les procédures pour les rendre plus efficaces ;
- en en faisant un facteur de démocratisation des politiques publiques.

II - FAIRE DE LA CONTRACTUALISATION UN OUTIL COHÉRENT D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT ET D'ATTRACTIVITÉ DU ET DES TERRITOIRES

L'abandon de la planification traditionnelle est sans doute un phénomène irréversible. La vocation de la contractualisation se situe désormais dans sa contribution à l'aménagement du territoire. Il ne s'agit plus de planifier le développement de grandes filières économiques mais de construire à partir d'une vision partagée un environnement favorable au renouvellement du tissu productif et à l'emploi durable. Il s'agit aussi de veiller à l'équité des territoires dans cette recherche de l'attractivité. L'évolution des contrats doit donc contribuer à cet objectif.

1. L'attractivité : une notion complexe et globale

L'attractivité d'un territoire, c'est-à-dire sa capacité à générer des activités ou à en favoriser la localisation, dépend de critères multiples. En dehors des facteurs fiscaux et juridiques qui échappent à la démarche contractuelle, l'avis sur « *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* » voté par le Conseil économique et social en janvier 2003 insistait sur la formation et la qualification de la population, sur la qualité des infrastructures matérielles et immatérielles, sur l'efficacité de la recherche, sur la simplification administrative. On pourrait y ajouter le cadre de vie (services publics, environnement, santé, école, sport, culture, logement, qualité des villes...) et des facteurs immatériels comme la qualité des relations sociales, l'efficacité du fonctionnement institutionnel, la culture de l'initiative... C'est non seulement l'addition de ces facteurs mais aussi leur interactivité dans le cadre de choix cohérents qui fondent l'attractivité.

Il n'existe pas de modèle unique pour atteindre l'excellence globale qui fait l'attractivité. La ville de Bilbao n'a-t-elle pas fondé sa stratégie de développement sur une gouvernance métropolitaine efficace et sur le rayonnement culturel, notamment à travers le musée Guggenheim ? Si certaines régions françaises enclavées ont prioritairement besoin d'infrastructures de communication, d'autres, bien pourvues dans ce domaine, n'ont-elles pas

d'abord besoin d'une amélioration du cadre de vie ou d'un appareil de recherche susceptible de contribuer à fixer sur le territoire des activités fragiles ? L'efficacité suppose aussi la prise en compte des spécificités locales : géographie, histoire, démographie...

2. La cohérence, critère essentiel de la sélection des actions

Dans ce contexte, la proposition du Gouvernement de recentrer les futurs contrats sur « *un (plus) petit nombre de politiques structurantes* » est-il judicieux ?

Certes, le constat établi est incontestable : « *finalité peu lisible* », « *trop grand nombre d'objectifs et de champs ministériels couverts* », « *surenchère dans les thèmes abordés et dans les ambitions financières (qui) l'ont parfois emporté sur les priorités stratégiques* »...selon les termes de la lettre de saisine. En 1998, un rapport de la Cour des comptes dénonçait déjà un saupoudrage provoqué autant par la pression des acteurs locaux que par celle des ministères soucieux de « *sanctuariser* » leurs crédits.

Le Conseil économique et social partage donc la volonté du gouvernement d'éviter le saupoudrage de la participation de l'Etat à travers les contrats de plan. Il émet cependant des doutes sur les moyens évoqués pour atteindre cet objectif. Il est question de recentrer les contrats sur un nombre limité de « *champs ministériels* » et de politiques structurantes : l'accessibilité des territoires, la société de la connaissance, la gestion des risques. Une interprétation stricte de ces domaines et une intervention de l'Etat limitée à quelques ministères aurait pour résultat d'écarter du financement nombre d'actions qui pourraient avoir leur pertinence dans des stratégies régionales (culture, cadre de vie, création d'entreprises...). Une interprétation large (la culture concourt à la société de la connaissance, gérer les risques c'est aussi agir sur les mutations industrielles et leurs conséquences sociales, sur la santé de la population...) pourrait n'avoir aucun effet sur le saupoudrage constaté.

Le Conseil économique et social suggère que le recentrage souhaité se fonde plutôt sur deux critères :

- *un objectif global de développement durable compris comme le développement économique associé à celui, quantitatif et qualitatif, de l'emploi, à la lutte contre l'exclusion et à la protection de l'environnement ;*
- *une cohérence des actions proposées, avec l'objectif global, entre elles, entre territoires (Europe, nation, inter-régions, régions et territoires infra-régionaux).*

C'est donc la recherche de cohérence qui apparaît comme fondamentale dans le choix des actions retenues ; garantie d'efficacité, elle a en outre l'avantage, dans le cadre d'une bonne gestion des finances publiques, de contribuer à l'efficience des investissements.

3. Fonds structurels et contrats de plan : concordance ou complémentarité ?

Les fonds structurels, au travers notamment des objectifs 1 et 2, sont les instruments de la politique régionale européenne et à ce titre participent à l'aménagement du territoire. Leur mise en œuvre repose sur une programmation préalable et sur l'adoption de DOCUP. Comme pour les contrats de plan, cette dernière est déconcentrée, une révision à mi-parcours prévue, la gamme des partenaires impliquée de plus en plus large. Comme pour les contrats de plan aussi, les réflexions stratégiques conduites en amont n'ont généralement été que partiellement reprises dans la construction de programmes que beaucoup d'acteurs qualifient de fourre-tout.

Mais, surtout, des divergences notables séparent les actuels CPER et les DOCUP. D'une part, les deux produits financiers ne répondent pas aux mêmes territoires et aux mêmes règles budgétaires (région entière et dotations annuelles pour les CPER, zonages et dotations pluriannuelles pour les fonds européens). D'autre part, il existe des différences importantes entre les opérations financées par les CPER (constructions et aménagements d'infrastructures inéligibles aux fonds structurels) et les opérations financées par les fonds structurels (ainsi l'actuel objectif 2 finance de très nombreux petits projets).

Lors de la programmation 2000-2006, une complémentarité accrue entre les deux instruments a été recherchée : meilleure concordance des calendriers, exigence d'un diagnostic territorial des DOCUP appuyé sur les travaux menés dans le cadre de l'évaluation *ex ante* mais aussi sur les travaux conduits à l'occasion de la stratégie des CPER, exigence également d'une convergence des objectifs en vue d'une stratégie unique en région.

Si la concordance des programmes était difficile en raison de la différence de nature des projets financés, une complémentarité aurait pu être établie, les micro-projets des fonds structurels auraient pu accompagner les grands projets des CPER en concourant aux mêmes objectifs stratégiques. En fait, la stratégie unique s'est révélée plus une bonne intention, affichée dans les circulaires, qu'une réalité constatée dans leur application.

Aujourd'hui, l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale conduit à poser la question différemment. Il risque en effet, dans un premier temps, d'accentuer considérablement les disparités au sein de l'Union européenne en terme de revenu et d'emploi mais aussi en matière d'infrastructures et d'équipements. Il entraînera inévitablement une modification de l'allocation des fonds européens (structurels et de cohésion), la diminution des financements pour les actuels pays membres et l'exclusion automatique de nombreuses régions aujourd'hui bénéficiaires. On peut penser que, même si l'élargissement est porteur d'indéniables perspectives de développement pour l'ensemble du continent, certaines de ces régions ne disposent pas encore des atouts suffisants pour en bénéficier pleinement.

La Commission entend réserver l'objectif 1 aux régions les plus en retard. Les autres régions seraient soumises à un dispositif nouveau, non zoné, fondé sur des « menus » de priorités communautaires. Ces priorités seraient à la fois territoriales et thématiques. Chaque Etat obtiendrait une enveloppe globale à charge pour lui d'identifier avec les collectivités territoriales ses zones éligibles.

Si la France continuera probablement à bénéficier de l'objectif 1 pour ses départements d'Outre-mer (DOM), il est clair que les autres régions devront s'adapter au nouveau contexte. Dans son avis du 2 juillet 2003, le Conseil économique et social demandait qu'une attention particulière soit accordée aux régions encore fragilisées et suggérait pour les autres que les fonds structurels soient affectés à des actions plus ciblées, dégagées des effets pervers des zonages. Il préconisait davantage de projets structurants et de grandes actions transnationales. A l'époque commissaire européen, Michel Barnier suggérait quant à lui une concentration sur trois thèmes : infrastructures et désenclavement, recherche-formation et gestion des risques. Le Conseil économique et social, considérant que ces orientations sont conformes au principe de subsidiarité, réitère sa position sur ce point.

Toutefois, l'hypothèse d'un abandon de la prise en charge des micro-projets par l'Union européenne, associée à un recentrage thématique des contrats de plan sur quelques priorités - probablement les mêmes - conduirait à écarter de toute contractualisation les opérations d'intérêt plus local.

Pour éviter une telle dérive, il convient de préserver la complémentarité entre les deux instruments et de mieux l'assurer : outre une orientation prioritaire des fonds structurels vers les projets structurants, une place doit être maintenue pour des micro-projets financés au niveau européen, de même que dans le cadre de la contractualisation nationale, à condition qu'ils s'inscrivent dans des stratégies cohérentes. Cet objectif constitue un argument supplémentaire pour recentrer les actions (petites ou grandes, matérielles ou immatérielles) financées par les contrats de plan non pas sur quelques ministères et quelques thèmes structurants mais sur des stratégies cohérentes et articulées.

III - INSCRIRE LA CONTRACTUALISATION DANS UNE DÉMARCHE PROSPECTIVE

1. La prospective : un exercice difficile mais indispensable

La cohérence des contrats suppose au préalable une vision temporelle et spatiale partagée par l'ensemble des signataires. Cet aspect peut apparaître extérieur à la problématique de la contractualisation. Il est au contraire au cœur du sujet. La gestion par contrats publics, cohérente avec des projets eux-mêmes articulés les uns aux autres, peut être un mode efficace de gouvernement des sociétés modernes.

On peut considérer à juste titre que le développement de la contractualisation a dynamisé la démarche de projet, ne serait-ce qu'en rendant obligatoire le dialogue entre partenaires : Etat et partenaires territoriaux mais aussi partenaires territoriaux entre eux. On peut aussi penser que, trop souvent, le contrat a déterminé le projet en l'orientant vers la programmation à court terme et en l'éloignant de la vision à long terme. Quant à l'Etat, il n'a plus depuis longtemps d'outils de référence opérationnels à long terme pour orienter ses politiques d'aménagement du territoire et de contractualisation.

Certes, dans un monde en mutation continue, l'exercice se révèle aléatoire. C'est pourquoi la démarche prospective doit dépasser les logiques planificatrices et verticales. Il n'en reste pas moins *qu'un diagnostic partagé de la situation des territoires et la définition d'axes stratégiques pour en valoriser les atouts et corriger les handicaps restent les conditions de décisions et de contrats efficaces et cohérents* .

2. La vision prospective de l'Etat

En juillet 1998, dans son avis sur l'« *Avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire* », le Conseil économique et social soulignait déjà que « *l'Etat demeure seul à pouvoir assumer la prise en compte de l'intérêt national et la cohérence des diverses politiques exerçant un effet pour l'aménagement du territoire* ». Il réaffirme aujourd'hui que l'Etat est le principal garant de la cohérence globale sur le territoire national et de l'articulation des choix d'aménagement avec la dimension européenne.

A ce titre, en dehors de ses fonctions régaliennes, son intervention doit rester déterminante vis-à-vis de certaines thématiques et de certains territoires :

- les grands équipements de communication matériels et immatériels ;
- l'indépendance énergétique ;
- la recherche ;
- la formation ;
- l'environnement ;
- les territoires fragilisés (désertification rurale, zones confrontées à des reconversions industrielles lourdes, grands projets urbains...) ;
- les projets de territoire qui jouent un rôle structurant dans l'aménagement du territoire national (développement des métropoles, projets interrégionaux...) ...

Réaffirmer cette compétence ne signifie pas revenir à une conception verticale et descendante de l'aménagement du territoire. L'Etat, chef de file, a pour première mission d'élaborer ses stratégies dans ces domaines fondamentaux à partir d'une démarche participative et coordonnée, tant entre les ministères qu'avec les acteurs locaux.

Le Conseil économique et social constate qu'aujourd'hui l'Etat ne dispose pas des outils prospectifs susceptibles d'appuyer cette mission. Le plan national a été abandonné dans la mesure où une planification descendante ne correspondait plus aux réalités économiques, sociales et politiques. Il n'existe pas de schéma national d'aménagement du territoire et le Conseil économique et social a regretté en son temps l'abandon de cette démarche. Le Commissariat général du plan semble orienter prioritairement ses travaux vers la prospective mais il est trop tôt pour savoir si cette orientation contribuera à alimenter une vision prospective de l'Etat. La DATAR publie des documents prospectifs globaux de qualité (« *Territoires 2020* » ...) mais ces derniers ne font pas l'objet d'un débat par la représentation nationale.

Certes, les CIADT élaborent des stratégies (haut débit, métropoles, grandes infrastructures...) qui ont le mérite d'exister mais le défaut de rester sectorielles et élaborées au niveau ministériel, sans véritable démarche participative. Les schémas de services collectifs, qui au contraire ont été élaborés à partir d'une consultation large et décentralisée des acteurs, pourraient être l'outil prospectif à long terme souhaité. Malheureusement, leur présentation thématique (neuf schémas distincts) rend peu lisible les interactions nécessaires. De plus, leur caractère inflationniste en terme de projets nuit à leur crédibilité, davantage encore par les difficultés de hiérarchisation des priorités qui en découlent que par l'absence de réalisme en terme de financement souvent dénoncée.

Comme il l'avait déjà fait dans ses avis de juillet 1998 et de juin 2000, le Conseil économique et social se prononce à nouveau pour l'élaboration d'un schéma national d'aménagement durable du territoire, document d'affichage clair des priorités de l'Etat à long terme et outil de référence pour la cohérence nationale des politiques de contractualisation. Il souhaite que ce document s'appuie sur les schémas de services collectifs dont la démarche participative d'élaboration présentait un intérêt certain. L'élaboration d'un futur Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) pourrait être l'occasion d'en actualiser les propositions et, surtout, de les hiérarchiser et de les articuler autour de quelques priorités nationales fortes.

3. La vision prospective régionale

Conforter le rôle de l'Etat en matière d'aménagement du territoire ne revient pas, bien au contraire, à minimiser celui des régions. Le Conseil économique et social reprend à son compte les analyses du rapport élaboré en mars 1998 par Yves Morvan qui, avec la formule « *Plus d'Etat, plus de région !* », explique que le succès de la politique d'aménagement du territoire va de plus en plus dépendre de la qualité de la rencontre des projets « *venant d'en haut* » (Etat, Union européenne) et des projets « *venant d'en bas* » (pays, agglomérations...). Dans ce cadre, la région peut constituer le lieu de cette rencontre entre le « *haut* » et le « *bas* » et être reconnue comme le pivot des politiques d'aménagement du territoire. ***Il apparaît donc souhaitable que, comme l'Etat, les régions se dotent de documents prospectifs, à la fois outils et résultantes de cette rencontre entre le haut et le bas.***

Ces outils ont été instaurés par la loi dès le 4 février 1995 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) et précisés en 1999 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire). Neuf ans après la première loi et cinq ans après la seconde, le bilan de mise en œuvre est mitigé. Une étude commandée par la DATAR au cabinet ACADIE révèle, en octobre 2003, que douze régions disposent d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) (quatre selon la configuration LOADT, deux selon la configuration LOADDT et six dans le cadre de situations spécifiques propres à l'Ile-de-France, à la Corse et aux DOM). Sept ont engagé les travaux mais n'ont pas encore abouti. Sept autres n'ont pas engagé le processus d'élaboration même si six d'entre elles disposent de réflexions prospectives diverses.

Incomplets quantitativement, les documents prospectifs le sont tout autant qualitativement. Ils constituent presque toujours un référentiel du conseil régional pour orienter ses propres politiques. Beaucoup prennent en compte les relations avec l'Etat et anticipent la contractualisation dans le cadre du volet régional des CPER. Certains visent à favoriser la mobilisation de la société régionale dans son ensemble. En revanche, rares sont ceux qui envisagent la territorialisation infra-régionale des politiques.

En schématisant, on peut considérer que les SRADT ou leurs substituts anticipent sur la rencontre de la région en tant qu'institution avec elle-même ou avec « *le haut* » davantage qu'avec « *le bas* ». Cette attitude prudente des régions s'explique en partie par le choix réitéré du législateur de ne pas remettre en cause, dans le cadre de la décentralisation, le principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. Elle constitue néanmoins un frein à l'affirmation de leur rôle de « chef de file » en matière d'aménagement du territoire.

Convaincu que le pilotage du développement des territoires a besoin de cohérences intermédiaires entre l'Etat et les initiatives locales, le Conseil économique et social souhaite une relance de la démarche des SRADT. Conscient, à la lumière de l'expérience de ces dernières années, que la loi et les décrets ne suffisent pas à atteindre cet objectif, ***il considère que cette relance passe par un rôle plus affirmé de ces documents prospectifs.*** Ce changement est d'ailleurs souhaité par nombre de régions qui, comme Pays de la Loire et Aquitaine, considèrent que « *l'avenir du SRADT sera pour une part fonction du statut que lui donnera l'Etat* ».

Les SRADT devraient être conçus en tant que schéma pour la région-espace et non pour la région - institution, ce qui suppose que leur élaboration, animée par l'institution régionale - conseil régional et conseil économique et social régional - fasse l'objet d'une démarche partenariale avec les collectivités locales et les acteurs de la société civile, tant au stade du diagnostic qu'à celui des propositions. Les préfets de région et les SGAR, garants du respect des orientations de l'Etat mais aussi acteurs du développement régional, seraient étroitement associés à la préparation de ce qui deviendrait un document

unique de prospective en région. Pour jouer complètement leur rôle d'intermédiaire entre « le haut » et « le bas », ces documents devraient intégrer à la réflexion collective la dimension européenne (Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), axes de la politique régionale de l'Union européenne).

Cette démarche partenariale constituerait un élément facilitateur de la négociation des contrats ultérieurs tant entre l'Etat et les régions qu'entre ces dernières et les territoires infra-régionaux ou encore entre l'Etat, la région et l'Union européenne dans le cadre des DOCUP.

4. La vision prospective locale : pays et agglomérations

Les pays et agglomérations, territoires de projet créés dans le cadre de la LOADDT, constituent de bons instruments d'une prospective locale articulée sur des réalités de proximité. Grâce à l'élaboration des chartes de pays et des projets d'agglomération, le mouvement est en cours dans la quasi-totalité des régions. Pour autant, le caractère éminemment positif de la démarche ne doit pas occulter les dérives possibles.

Le calendrier proposé (à savoir l'élaboration d'un projet avant fin 2003 pour participer à la contractualisation dans la deuxième moitié de l'exercice de l'actuel CPER) a certes dynamisé l'émergence de projets. Il a cependant eu deux inconvénients :

- un temps trop court, en particulier dans les pays, pour permettre à la fois la définition d'un périmètre, la mise en place d'une stratégie participative d'élaboration puis l'élaboration du projet elle-même. A ce titre, le report de la contractualisation à fin 2004 a été une sage décision ;
- une subordination du contrat au projet dont le contenu a souvent été davantage déterminé par la perspective du contrat que par une vision à long terme.

Le renoncement à un découpage « administratif » de ces territoires au profit d'une démarche d'association volontaire a constitué une innovation pertinente. Cette démarche, à laquelle il ne faut pas renoncer, a cependant elle aussi des effets pervers :

- l'association volontaire n'aboutit pas obligatoirement à la pertinence du territoire. De nombreux pays ou agglomérations n'ont pas la taille critique pour construire un véritable projet et, plus encore, pour le mettre en œuvre. De nombreux périmètres de territoires ont été déterminés dans une logique « défensive » en opposition à la ville voisine. Des pays totalement ruraux se sont constitués là où existait une agglomération proche alors que la loi Voynet définissait le pays comme un espace de synergie entre l'urbain et le rural. Dans un certain nombre de cas, la logique administrative (respect des limites de l'arrondissement) ou politique (deux agglomérations dans une

même aire urbaine) a primé sur la logique économique, sociale et culturelle... Ces phénomènes auront des conséquences concrètes en terme d'efficacité : plusieurs schémas de cohérence territoriale (SCOT) pour une même aire urbaine, plusieurs SCOT pour gérer un problème aussi important que la lutte contre la périurbanisation, émiettement des contrats... ;

- l'euphorie positive liée à la nouveauté de la démarche a parfois favorisé des stratégies « *auto-centrées* » : le projet de territoire intègre un discours sur le cadre européen, voire mondial, mais ignore le territoire voisin ou le projet régional. On voit ainsi se multiplier les projets de plateformes multimodales ou d'équipements culturels, par exemple, sans référence à un schéma d'ensemble...

Il faut laisser aux territoires le temps de se stabiliser et d'apprendre par l'expérience. Il n'est donc pas question de revenir sur les grands principes de la démarche. Il faut aussi encourager voire susciter les évolutions à la fois pour donner du sens à la notion de projet et pour conjuguer les atouts de la proximité et ceux de la cohérence.

Le Conseil économique et social se prononce pour la pérennisation de la démarche des pays et agglomérations dans l'esprit initial : un projet = un territoire = un contrat. Il pense cependant nécessaire de lui donner davantage de cohérence à la fois dans le temps et dans l'espace. Dans cette optique, convaincu que la contractualisation peut aussi constituer un moyen pragmatique de mieux structurer le territoire, il suggère quelques orientations :

- *un encouragement et une aide logistique (études, expertises, ...) aux pays et agglomérations pour réviser, dans un esprit plus prospectif, les projets élaborés dans la perspective d'une contractualisation immédiate ;*
- *une association systématique de représentants des territoires voisins (y compris transfrontaliers) et de la région dans les structures chargées d'élaborer les diagnostics, les visions prospectives et les projets ;*
- *une incitation à la restructuration des pays et agglomérations dans l'esprit de la loi : territoire de taille suffisante, regroupements cohérent, synergie urbain-rural ;*
- *une utilisation de la contractualisation comme moyen d'incitation forte d'évolution des territoires vers une organisation cohérente. Dans la mesure où le contrat est élaboré conjointement avec l'Etat et/ou la région, ces derniers peuvent conditionner leur signature au périmètre du projet, à sa cohérence avec ceux des territoires voisins et avec le schéma régional ;*

- *l'incitation par l'aide logistique mais aussi par la contractualisation à la constitution de pays englobant une agglomération (solution prévue par l'article 26 de la loi Voynet), en vue d'une généralisation de ce dispositif au moins dans les zones suffisamment urbanisées. De telles configurations ont d'ores et déjà été envisagées ou mises en œuvre autour de certaines agglomérations de tailles variables (Dijon, Belfort, Morlaix, Saint-Omer, Rennes, ...).*

A noter que cette utilisation de la contractualisation pour structurer le territoire est prévue par des décrets qui ne sont pas toujours appliqués.

5. La place des départements

Les départements sont des collectivités territoriales plus que bicentennaires. Si le Conseil économique et social n'a pas à se prononcer sur leur avenir dans le cadre de cette saisine, il n'en demeure pas moins que la question de leur suppression dans le cadre d'une simplification des niveaux de décentralisation est régulièrement posée. A ce titre, le Conseil économique et social constate que, quelles que soient leurs options personnelles, régionalistes ou départementalistes, aucun des interlocuteurs - élus ou universitaires - auditionnés par la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire dans le cadre de sa réflexion sur « *La clarification de la décentralisation* », n'envisage la disparition des départements à court ou moyen terme.

De même, il prend acte que les conseils généraux disposent de compétences larges et de budgets importants que l'acte II de la décentralisation est finalement en train de renforcer significativement. Il note enfin que le projet de loi sur les responsabilités locales prévoit un large usage de conventions entre la région et les départements ou entre ces derniers et les intercommunalités en vue de négocier l'exercice optionnel de certaines compétences (pouvoir de concession : ports, aéroports...).

Ces considérations incitent notre assemblée à penser que les départements sont un partenaire incontournable de la contractualisation. A titre d'exemple, il serait impensable de ne pas associer les conseils généraux sur les questions de santé, de lutte contre l'exclusion, d'action sociale et familiale, de culture, de mise en œuvre de schémas de transports.

Il n'en reste pas moins que l'acte I de la décentralisation a été marqué par une complexité que l'acte II ne contribue pas à simplifier. Il semble donc urgent, pour que la situation ne devienne pas ingérable, de clarifier non seulement les compétences mais aussi le rôle de chacun. A ce titre, la distinction entre les fonctions de gestion et celles de construction de la cohérence globale semble fondamentale. Comme l'a souligné le Premier ministre, cette construction est réservée prioritairement au couple Etat-région. *Collectivités importantes de gestion, les départements n'ont donc pas pour vocation d'élaborer leurs propres schémas prospectifs.* Cela ne signifie pas qu'ils doivent être tenus à

l'écart de la démarche. Ils doivent, au contraire, y être étroitement associés, mais dans le cadre des SRADT et des contrats d'objectifs élaborés selon une approche partenariale pilotée au niveau régional.

Dans la même logique, les contrats signés par le département devraient l'être avec la région ou le couple Etat-région, en aucun cas directement avec l'Etat seul ou avec les pays, agglomérations ou intercommunalités.

6. Prendre en compte la dimension européenne dans tous les documents prospectifs

L'aménagement du territoire et la prospective ne sont pas des compétences de l'Union européenne. Toutefois, pour remédier aux déséquilibres actuels entre les territoires européens, l'Union européenne s'est dotée d'un schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) qui doit être pris en compte par la Commission, les Etats et les autorités locales, chacun dans leur domaine de compétence. Non contraignant, il constitue cependant un cadre de référence commun et sa mise en œuvre s'appuie sur le volontariat et la coopération entre les responsables des politiques sectorielles et spatiales des divers niveaux concernés.

Par ailleurs, le Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, a défini un objectif stratégique à dix ans ambitieux : « *Faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ».

Les documents prospectifs qui ont été élaborés dans les territoires nationaux se situent en général dans le cadre européen. Mais ils le font trop de manière globale, sans réellement articuler finement les stratégies avec la réalité et le devenir de l'Union Européenne, qui est parfois considérée davantage comme un guichet que comme un cadre de référence.

Le Conseil économique et social encourage tous les acteurs, de l'Etat aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à intégrer la dimension européenne (travaux du schéma de développement de l'espace communautaire, processus de Lisbonne, Livre blanc sur les services d'intérêt général ...) dans les documents de prospective. Il considère cette approche comme une condition de l'efficacité des stratégies issues des réflexions prospectives et plus particulièrement des contrats de plan qui en sont l'un des supports.

7. Articuler prospective et contractualisation

La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) précise l'architecture des SRADT : une analyse prospective à vingt ans, une charte régionale (« *le projet de la région et de ses partenaires* ») à dix ans et des documents cartographiques, traduction des grandes orientations spatiales du projet régional. Elle précise que le SRADT n'est pas un document prescriptif, ni vis-à-vis des services de l'Etat en région, ni vis-à-vis des territoires infra-régionaux et de leurs documents de planification (SCOT et plan local d'urbanisme (PLU)). La fonction prescriptive est réservée à l'Etat, en particulier à travers les directives territoriales d'aménagement (DTA). Les DTA peuvent, sur certaines parties du territoire, fixer les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement, de développement, de mise en valeur et de protection des territoires. Les régions disposent d'un pouvoir de proposition et les collectivités sont associées à l'élaboration des DTA. Le principe de non prescriptivité des SRADT connaît cependant une série d'exception : le schéma directeur de la région Ile-de-France est opposable à toutes les collectivités publiques, ceux de Corse et des régions d'Outre-mer ainsi que les chartes de parcs naturels nationaux sont opposables aux documents d'urbanisme.

Ce caractère non prescriptif du SRADT fait débat. La majorité des régions se prononcent pour un exercice à caractère prescriptif. L'Alsace a adopté une position très marquée : refus d'élaborer un SRADT tant qu'il n'aura pas de caractère prescriptif. Certaines régions adoptent une attitude plus nuancée en distinguant un document prospectif et une déclinaison prescriptive pouvant prendre la forme de directives régionales d'aménagement (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Languedoc-Roussillon...). *A contrario*, d'autres régions (Franche-Comté, Lorraine) et la majorité des élus des autres collectivités, qui craignent une mise sous tutelle, sont opposés à ce type d'évolution.

Sur un plan plus fonctionnel, l'articulation SRADT / CPER / volet infra-régional n'a pratiquement pas été expérimentée. Les documents stratégiques préparatoires à la contractualisation (stratégie de l'Etat en région, documents d'orientation régionale...) ont constitué de véritables progrès mais ont davantage été conçus comme des justifications anticipant la contractualisation que comme des déclinaisons d'une vision à long terme. Il faut d'ailleurs noter que, dans de nombreux cas, la chronologie a été inversée : le SRADT ou son substitut a été adopté après la contractualisation. Dans les pays et agglomérations dont, calendrier oblige, les projets ou chartes ont souvent été déterminés davantage par la perspective proche du contrat que par une vision à long terme, le constat est le même. Cette absence de lien entre les contrats et des visions prospectives partagées explique enfin pour partie, selon la lettre de saisine, qu'« *au gré des négociations, les risques de surenchère dans les thèmes abordés et dans les ambitions financières l'(aient) parfois emporté sur la recherche de priorités stratégiques* ».

Le Conseil économique et social est convaincu que la contractualisation à l'aménagement durable du territoire passe par son articulation avec une vision prospective à long terme. Il prend acte du choix du législateur de ne pas remettre en cause le principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. Dans ce cadre, il lui semble difficile de conférer par la loi un caractère opposable aux SRADT. La question de leur évolution vers une fonction plus prescriptive doit cependant être posée, mais davantage sans doute par leur insertion dans les procédures de contractualisation que par un changement de leur statut juridique.

Il propose donc que les SRADT, documents prospectifs à long terme (vingt ans), puissent être déclinés en contrats d'objectifs à neuf ans, révisables tous les trois ans.

Ces contrats d'objectifs pourraient être passés entre la région et les territoires infra-régionaux (pays et agglomération, départements) mais aussi entre la région, les services déconcentrés de l'Etat sous la responsabilité du préfet et l'ensemble des prestataires d'intérêt général. Leur signature engagerait les partenaires. Le caractère participatif de l'élaboration des SRADT serait un élément qui faciliterait largement ce type d'accords. Les contrats de programmation proprement dits, de durée plus courte, seraient la déclinaison opérationnelle des contrats d'objectifs.

IV - LA CONTRACTUALISATION EN TANT QU'OUTIL DE DÉCENTRALISATION

La lettre de saisine gouvernementale précise que « *c'est surtout la nouvelle étape de décentralisation qui justifie de repenser en profondeur les contrats de plan* ». Le Conseil économique et social partage largement cette analyse. Les propositions précédentes, qui en matière d'aménagement du territoire et de contractualisation renforcent la région en tant que territoire de cohérence, se situent d'ailleurs dans cette logique. Il souhaite cependant élargir la réflexion : *doit-on seulement adapter la contractualisation aux nouveaux transferts de compétences ou faire de la contractualisation un outil de l'approfondissement de la décentralisation ?*

1. L'impact des transferts de compétence : un problème à relativiser

Les transferts de compétences envisagés ne sont pas sans conséquences sur les contrats de plan. La DATAR évalue à près de 40 % les lignes de l'actuel CPER impactées par ces transferts. Cela signifie-t-il que l'Etat n'interviendra plus dans les contrats concernant les aérodromes ou les ports quand les collectivités locales en auront la responsabilité ? Que la formation professionnelle des adultes ou les aides en matière économique ne rentreront plus dans le champ des contrats parce qu'elles seront de compétence régionale ? Que le logement des étudiants confié aux communes échappera à toute intervention contractualisée de l'Etat ? Que, finalement, la part de l'Etat dans les CPER pourra baisser de 40 % ?

Le Conseil économique et social constate qu'aujourd'hui une proportion non négligeable des contrats porte sur des compétences de l'Etat. Ce dernier n'a-t-il pas fait financer par les collectivités 60 % du plan Université 2000 alors que l'enseignement supérieur était clairement une compétence nationale ?

Dans la même logique, il est tout à fait envisageable qu'à l'avenir, l'Etat s'engage, y compris financièrement, dans des contrats situés dans des champs de compétences décentralisés. Le critère d'intervention doit se situer davantage dans la pertinence du contrat par rapport à une stratégie cohérente de développement que dans le niveau d'exercice de la compétence. En tout état de cause, le Conseil économique et social souhaite que le transfert de compétences lié à l'approfondissement de la décentralisation soit évalué et ne corresponde pas à un désengagement de l'Etat dans la contractualisation, même s'il peut être à l'origine d'un redéploiement des crédits.

2. Concrétiser la notion de région chef de file

Les lois de décentralisation adoptées récemment ou en cours de discussion renforcent la région en tant que collectivité territoriale de plein exercice et réaffirment son rôle pilote en matière de développement économique. L'enjeu est maintenant de concrétiser ces principes désormais inscrits dans la Constitution ou dans la loi. La région ne sera réellement « *chef de file* » que si on lui donne les moyens d'exercer cette mission.

Le Conseil économique et social pense que la réforme de la contractualisation constitue un moyen d'affirmer concrètement le rôle de la région en tant que chef de file en matière d'aménagement du territoire et garante, avec l'Etat, de la cohérence.

Dans cette logique, il propose :

- *que les contrats d'objectifs négociés par la région et évoqués dans le chapitre précédent, prennent un caractère prescriptif, y compris lorsqu'ils seraient passés avec les services de l'Etat, à condition de respecter les règles et orientations propres à chaque ministère ;*
- *que les contrats avec les territoires infra-régionaux deviennent, pour l'essentiel, des contrats bipartites entre la région d'une part et les pays et agglomérations d'autre part. A cet effet, l'Etat pourrait, dans le cadre des contrats Etat-régions apporter à chaque région une contribution financière globale soumise à péréquation. Le préfet de région resterait garant de la compatibilité de ces contrats avec les grandes priorités définies nationalement.*

L'intervention directe de l'Etat devrait cependant subsister dans un certain nombre de domaines : les contrats avec les grandes métropoles qui sont déterminants pour la structuration nationale du territoire, les contrats avec les territoires transfrontaliers, les interventions justifiées par des risques économiques, sociaux ou environnementaux majeurs (actuels contrats de sites, grands projets de rénovation urbaine, conséquences de catastrophes

naturelles...). A propos des contrats de site, le Conseil économique et social souhaite que leur élaboration et leur mise en œuvre puissent anticiper, dans la mesure du possible, les situations de crise aiguë (fermeture brutale de METALEUROP dans le bassin d'Hénin-Carvin ou de MATRA à Romorantin...). Ces contrats, qui devraient s'appuyer notamment sur l'expertise et l'implication des acteurs économiques et sociaux, devraient s'inscrire dans une perspective de développement durable et donc prévenir les catastrophes plutôt que se limiter à en gérer les conséquences.

3. La péréquation

a) L'état des lieux

Avec la notion de chef de file, la péréquation est l'un des concepts des lois de décentralisation qui n'a pas encore fait l'objet d'une traduction concrète. Le Gouvernement semble vouloir rechercher à travers la politique des CPER une voie de mise en œuvre de ce principe. La lettre de saisine du Premier ministre précise en effet qu' « *en matière de péréquation, le Gouvernement souhaite que cette nouvelle politique puisse se traduire par une plus forte modulation de l'intervention de l'Etat entre les régions, tenant compte des besoins propres à chaque région, de sa capacité contributive et des enjeux de solidarité nationale comme l'aménagement du territoire* ». Cette orientation est d'autant plus nécessaire qu'à la suite de l'élargissement de l'Union et d'une prévisible réforme des fonds structurels, la politique de cohésion européenne jouera probablement moins que par le passé une fonction de péréquation au bénéfice de certains territoires (ceux qui bénéficiaient de l'objectif 1 ou de sa phase transitoire, une grande partie de ceux qui bénéficiaient de l'objectif 2).

La volonté explicite de faire jouer aux CPER un rôle de péréquation n'est pas nouvelle. Elle est nettement affirmée à partir de la troisième génération. Les régions sont alors classées en quatre groupes selon des critères de potentiel fiscal, de taux de chômage et d'évolution de l'emploi. La majoration des enveloppes est modulée selon les groupes (+ 23 %, + 14,1 %, + 4 % et - 10 % pour l'Ile-de-France). Cependant, dans la réalité, la Cour des comptes constate que la majoration finale est à peu près identique quel que soit le groupe. Deux phénomènes expliquent cette distorsion entre volonté et réalité : l'ajout de contrats particuliers (deuxième phase d'Université 2000, contrats de ville) et les rallonges accordées par l'Etat aux régions au gré des demandes lors de la dernière phase de négociation.

Cette volonté de péréquation reste présente dans l'actuel CPER même si une autre logique a présidé à son élaboration : un rattrapage au bénéfice de certaines régions (Aquitaine, Centre, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, PACA, Ile-de-France) qui avaient peu contractualisé jusque-là.

La DATAR note que « *les régions en retard de développement (les quatre DOM, la Corse et le Limousin) restent de loin les mieux dotées (plus de 400 euros par habitant), suivies par les régions en reconversion industrielle (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine)* » et « *qu'à l'inverse, les régions les plus développées restent moins pourvues que la moyenne (Ile-de-France, Alsace, Rhône-Alpes, PACA...)...* ». On peut aussi observer une modulation des taux de participation de l'Etat qui s'échelonnent entre 39 % du total du contrat en Ile-de-France ou 41 % en Basse-Normandie et 63 % en Limousin ou 61 % en Guyane. Il est cependant difficile, au-delà de tendances globales, de trouver une correspondance fine entre cette participation et un classement des régions selon leurs ressources et leurs besoins.

Certes le Nord-Pas-de-Calais, classé en 21^{ème} position tant pour le taux de chômage que pour le potentiel fiscal, est logiquement l'une des trois régions métropolitaines qui bénéficient du taux de participation de l'Etat par habitant le plus élevé dans le cadre du CPER. *A contrario*, le Languedoc-Roussillon, qui connaît une situation comparable en terme de potentiel fiscal et de taux de chômage est à peine mieux doté que la Bretagne au taux de chômage faible et au potentiel fiscal élevé... De même, en Basse-Normandie, qui bénéficie du 7^{ème} potentiel fiscal des régions, le taux de participation de l'Etat est supérieur à celui constaté en Languedoc-Roussillon classé 20^{ème} selon le même critère...

On pourrait multiplier les exemples qui tendent à démontrer que la capacité contributive des régions n'est pas un critère déterminant pour la répartition des financements liés à la contractualisation. Faut-il obligatoirement s'en offusquer ? La réponse à cette question suppose, au préalable, une analyse des inégalités des territoires face à la contractualisation.

b) Les inégalités des territoires face à la contractualisation

La première inégalité est celle des moyens financiers. Elle dépend du potentiel fiscal mais aussi du taux d'imposition et du taux d'endettement qui offrent ou non des marges de manœuvre à la collectivité concernée. On peut considérer que cet endettement est la résultante de la gestion passée. En fait, la réalité est plus compliquée : certaines collectivités ont dû faire face à des défis socio-économiques (reconversions en particulier) et à de nouvelles compétences (lycées, transport express régional (TER)...), avec des bases fiscales limitées qui ne leur laissent comme seuls choix que de jouer sur les taux fiscaux et le recours à l'emprunt. Dans la mesure où, dans le processus de contractualisation, chaque participation de l'Etat induit une contrepartie financière régionale, ces collectivités pourraient être tentées de moins contractualiser.

La seconde inégalité se situe du côté des besoins. En fonction de la géographie (une infrastructure de transports n'a pas le même coût en plaine et en montagne...), du tissu économique, de la structure de l'emploi, de l'histoire économique et sociale, de la démographie (la construction de lycées a coûté davantage dans les régions « *jeunes* »...), ces besoins ne sont pas les mêmes.

La troisième concerne la prospective. Les régions en reconversion industrielle lourde sont attirées par une culture de l'urgence face à la multiplication dans la durée des catastrophes économiques et sociales. C'est pourtant pour ces territoires qu'une vision prospective est la plus vitale. Les régions plus prospères se tournent plus facilement vers des stratégies à long terme.

Une quatrième source d'inégalité réside dans le potentiel du territoire en matière d'ingénierie. On constate souvent un déficit quantitatif et qualitatif de projets là où les agences d'urbanisme ou de développement sont trop rares ou trop faibles.

Une autre inégalité enfin tient à la situation du territoire par rapport aux réalités ou aux choix stratégiques de l'Etat. On peut par exemple penser que, si le Gouvernement persiste dans « *sa stratégie nationale de consolidation du rayonnement des métropoles* », les territoires directement concernés attireront davantage de concours de l'Etat via la contractualisation. Cela ne signifie pas que les autres ne bénéficieraient pas des retombées de cette stratégie.

c) La péréquation financière et la péréquation par la contractualisation : points communs et spécificités

La péréquation financière vise à réduire les inégalités entre des collectivités qui ne disposent pas toutes des mêmes atouts en terme de richesse et de potentiel fiscal et qui n'ont pas toutes à faire face aux mêmes besoins. Le Conseil économique et social a déjà abordé cette question à l'occasion de son avis du 13 juin 2001 sur « *l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* ». La péréquation à travers la contractualisation repose en partie sur les mêmes critères : en fonction de ses ressources, une collectivité peut plus ou moins s'engager dans des contrats qui supposent de sa part un apport financier. Elle a aussi d'autres objectifs dans la mesure où la contractualisation vise, avant tout, des changements structurels à moyen et à long terme. Il s'agit alors de prendre davantage en compte des inégalités face à l'avenir, de tenir compte, par exemple, des projections démographiques ou de la fragilité du tissu économique...

En fonction de ces analyses, le Conseil économique et social propose quelques orientations susceptibles d'éclairer une politique de péréquation à partir de la contractualisation :

- ***une politique de péréquation de la part de l'Etat dans les contrats ne saurait se substituer à une politique de péréquation fiscale. Elle peut en être le complément mais répond aussi à d'autres logiques : la péréquation fiscale concerne la gestion et le quotidien, les contrats visent le moyen et le long terme dans une perspective de structuration des territoires ;***
- ***une politique de péréquation ne saurait être « mécaniste », en fonction de seuls critères statiques (potentiel fiscal, taux de chômage) même si ces derniers doivent être pris en compte.***

Elle doit se fonder sur une analyse fine de l'existant (démographie, tissu économique...) mais aussi sur les résultats de l'évaluation et sur une vision stratégique ;

- *une péréquation globale, qui aurait l'apparence de l'équité, ne garantirait pas l'efficacité. La péréquation doit concerner prioritairement les projets les plus structurants. Elle doit en particulier prendre en compte les déficits d'ingénierie (outils spécifiques tels que les agences d'urbanisme) mais aussi les déficits en matière d'encadrement administratif ;*
- *la péréquation est un devoir de l'Etat vis-à-vis des régions. Elle l'est tout autant pour les régions vis-à-vis des pays et agglomérations dans le cadre des contrats infra-régionaux définis dans le chapitre précédent. Au volet interrégional de la péréquation doit donc s'ajouter un volet infra-régional.*

4. Les métropoles

Les responsables de communautés urbaines ont regretté que les projets de loi sur la décentralisation ne fassent pas plus de place aux grandes agglomérations à vocation métropolitaine. Cette dimension n'apparaît pas davantage dans la lettre de saisine du Premier ministre. Elle n'est cependant pas absente des préoccupations gouvernementales puisque le CIADT du 18 décembre 2003 a proposé une stratégie nationale en faveur des grandes métropoles françaises pour accroître leur rayonnement européen.

Le Conseil économique et social se réjouit de cette orientation dont les grandes lignes rejoignent les analyses de son avis sur « Métropoles et structuration du territoire » adopté en avril 2003.

Il réaffirme que les métropoles sont un moteur essentiel du développement et leur dynamisme un enjeu majeur pour l'attractivité de la France. Il considère qu'à ce titre, elles doivent faire l'objet d'un traitement spécifique dans le processus de contractualisation.

Il rappelle ses propositions d'avril 2003 - qui se retrouvent, pour l'essentiel, dans les orientations du CIADT :

- les grandes métropoles devraient devenir des interlocuteurs privilégiés dans les procédures de contractualisation ;
- l'Etat devrait signer avec elles des contrats d'objectifs établis en partenariat avec les régions ;
- ces contrats pourraient être conclus pour une période de neuf ans, avec des phases d'adaptation au bout de trois ans ;
- ils devraient porter sur des éléments structurants (nœuds d'infrastructures, centres de recherche publics et privés, équipements culturels...)

- la signature du contrat avec l'Etat devrait être subordonnée à l'engagement de la grande métropole de consentir un effort particulier en direction de son hinterland. En effet, selon la formule de M. Cazalé, président du CESR d'Aquitaine, « *il peut y avoir des métropoles fortes sans région forte, mais pas de région forte sans métropole forte* ».

C'est dans la logique de cet avis que le Conseil économique et social souhaite que les contrats métropolitains ne fassent pas partie des contrats bipartites entre la région, les pays ou les agglomérations qu'il préconise par ailleurs. Les contrats métropolitains doivent être des contrats Etat-métropoles signés après accord des régions concernées et vérification de leur cohérence avec les SRADT.

Il insiste sur ce dernier point. En effet, les régions doivent s'appuyer sur leur métropole tout comme les métropoles ont besoin de leur région. Il réitère donc sa proposition de subordonner la signature du contrat entre l'Etat et une métropole à l'engagement de cette dernière de consentir un effort particulier en direction de son hinterland. Il considère enfin que les grandes métropoles, a fortiori lorsqu'elles sont multipolaires, ont une aire d'influence qui dépasse les limites d'une région. Il recommande donc d'articuler les contrats métropolitains et la dimension interrégionale de la contractualisation.

Il s'interroge enfin sur les axes stratégiques de développement des métropoles proposées par le CIADT du 18 décembre 2003. Il partage certes le souci exprimé d'un renforcement du rayonnement en matière économique, culturelle, d'enseignement supérieur et de recherche, d'accessibilité ou d'emplois publics supérieurs. Il regrette néanmoins l'absence de préoccupations concernant le cadre de vie et la cohésion sociale. En effet, si elle constitue un facteur déterminant du développement des territoires, la métropolisation a ses effets négatifs. La concentration urbaine a des conséquences environnementales : congestion des transports, émissions concentrées de gaz à effet de serre... Elle a des conséquences sociales : la richesse des métropoles attire les populations fragilisées, des ghettos sociaux se constituent, les activités métropolitaines supérieures excluent de l'emploi les populations les moins formées... Les métropoles ont tendance à « *externaliser* » leurs problèmes sociaux et environnementaux à la périphérie des aires urbaines.

Si le Conseil économique et social souligne ces difficultés, c'est bien entendu par souci de justice sociale. C'est aussi parce qu'il est convaincu que le développement des métropoles et leur rayonnement dépendent aussi de leur excellence dans les domaines sociaux et environnementaux. Une métropole qui externalise ce type de problèmes provoquera le rejet des territoires environnants et sera par là-même pénalisée dans son développement. Une métropole qui ne résout pas perdra en attractivité. L'excellence en terme de cohésion sociale et d'environnement constitue au contraire un facteur essentiel du rayonnement métropolitain.

Le Conseil économique et social souhaite que la cohésion sociale et l'environnement soient pris en compte dans la recherche du rayonnement de nos métropoles au même titre que l'excellence économique, culturelle, en matière de recherche ou d'accessibilité. Il préconise donc que ces dimensions aient une place importante tant dans les projets que dans les contrats métropolitains.

5. L'interrégional

Le débat sur la taille des régions françaises est récurrent et complexe. Le présent avis n'a pas l'ambition de le trancher : il se situe dans la perspective des régions telles qu'elles sont et non telles qu'elles pourraient être. Il existe cependant un consensus sur le fait que la dimension régionale se révèle insuffisante pour mener, tant en terme de cohérence que de financement, un certain nombre de projets (grandes infrastructures, formation supérieure, recherche, environnement...).

La contractualisation à dimension interrégionale apparaît comme une réponse privilégiée à cette difficulté. Elle constitue par ailleurs une condition de la prise en compte de certains programmes par l'Union européenne. Cette politique est d'ailleurs déjà présente tant au niveau de l'Etat (conventions de massifs...) que de régions qui ont engagé des coopérations (régions de l'arc Atlantique par exemple). Elle est souvent structurée par les réseaux de villes, ce qui laisse penser qu'il existe un lien privilégié entre développement métropolitain et interrégionalité : c'est vrai quand la métropole est unipolaire mais rayonne sur plusieurs régions, c'est encore plus vrai quand elle est multipolaire (Rennes-Nantes par exemple).

Il semble possible de distinguer trois types de projets interrégionaux :

- les projets de territoires transrégionaux (un pays transrégional comme Avesnois-Thiérache, l'utilisation et l'amélioration d'un équipement « *frontalier* »...). Dans ce cas, une convention entre territoires et régions concernés, dans le cadre des contrats infra-régionaux, suffit ;
- les grands projets interrégionaux (infrastructures concernant plusieurs régions, réseau universitaire, réseau hospitalier, cancéropôles, gestion de politiques littorales, fluviales, touristiques ou de massifs, aussi bien environnementales qu'économiques, ...). Dans ce cas, il s'agit de cohérence nationale et l'intervention de l'Etat s'impose ;
- les projets thématiques de territoires, éventuellement non contigus (régions viticoles, régions textiles, régions de montagne...).

Cette typologie est parallèle à celle du programme Interreg à travers ses volets IIIA, IIIB et IIIC. Il faut par ailleurs constater que l'initiative des missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire (MIAT) ne prend en compte qu'une partie de ces initiatives interrégionales. C'est d'autant plus vrai que le souci de souplesse introduit dans le dispositif (une région peut

appartenir à une MIIAT et être associée à une autre) n'a eu que peu de concrétisation.

Le Conseil économique et social se prononce donc pour une coopération et une contractualisation interrégionales à « géométrie variable ».

Il souhaite une contractualisation interrégionale fondée sur des projets thématiques ou territoriaux élaborés en étroite concertation avec les acteurs de la société civile organisée, en particulier les universités, les organismes de recherche, les opérateurs de transports (RFF, SNCF, sociétés d'autoroutes, transporteurs routiers...), les acteurs économiques et sociaux, les établissements publics consulaire, les associations...

Même si nombre d'initiatives interrégionales ont été suscitées par les régions ou les villes (arc Atlantique, autoroute des estuaires, axe Calais-Bayonne, TGV grand-est...), il insiste sur le rôle déterminant de l'Etat, garant de la cohérence nationale d'aménagement du territoire, en terme de structuration des initiatives interrégionales. C'est à l'Etat de les soutenir, de les susciter quand elles ne viennent pas des régions, de contribuer à les faire aboutir, de veiller dans tous les cas à leur cohérence.

L'intervention de l'Etat pourrait se concrétiser :

- *par l'affirmation d'un volet interrégional des contrats de plan ;*
- *par l'articulation entre les contrats métropolitains et ce volet interrégional ;*
- *par l'articulation entre ce dernier et les projets Interreg ;*
- *par une décentralisation de la gestion des contrats interrégionaux sur le modèle d'Interreg : l'autorité de gestion pourrait être un des conseils régionaux de l'espace considéré.*

6. La dimension transfrontalière

Pour nombre de régions et métropoles, la dimension interrégionale dépasse les limites nationales. C'est vrai pour les régions et agglomérations frontalières ; c'est essentiel pour les départements d'Outre-mer parties intégrantes du territoire national mais situés dans des espaces internationaux (Caraïbes, océan Indien, Amérique du Sud...) ; c'est éventuellement vrai pour toutes les collectivités territoriales susceptibles d'établir des coopérations avec leurs homologues en Europe même non limitrophes. La coopération transfrontalière est stratégique pour la construction européenne au quotidien mais aussi pour le développement de territoires dont la pertinence dépasse les frontières nationales. Ces territoires ont souvent pris des initiatives (conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) pour l'aire urbaine de la métropole lilloise, SARLORLUX pour la Lorraine, ensemble Strasbourg-Kehl-Ortenau...).

Le Conseil économique et social considère que la contractualisation doit contribuer à dynamiser les initiatives de coopération transfrontalière.

Cette dimension est prise en charge par l'Union européenne à travers les programmes Interreg. Il n'en reste pas moins qu'une meilleure articulation entre ces programmes et la contractualisation nationale constituerait une réelle valeur ajoutée. Elle pourrait porter en particulier sur les projets structurants nécessitant une mise en cohérence nationale et européenne (grandes infrastructures de transports, universités, gestion des eaux et prévention des risques...) ainsi que sur des projets d'intérêt local nécessitant un soutien d'Etat (plans d'urbanisme, liaisons locales, réseau d'assainissement, services de secours, hospitalisation, maisons de retraite, échanges linguistiques...)

Le Conseil économique et social préconise donc :

- *de réunir une conférence annuelle entre l'Etat et les territoires français transfrontaliers, lieu d'harmonisation entre la politique internationale de l'Etat et les initiatives transfrontalières des territoires ;*
- *d'accélérer les études et décisions concernant les modifications législatives nécessaires à la création de districts transfrontaliers (entité juridique à créer) et aux investissements publics dans ces espaces ;*
- *de permettre, dans ce cadre, l'intervention des contrats de plan pour des opérations bénéfiques aux territoires concernés, même si elles se situent en dehors du territoire national ;*
- *d'utiliser plus largement les crédits des contrats de plan en tant que participation nationale aux programmes Interreg ou aux dispositifs qui leur succéderont ;*
- *de mener une réflexion spécifique sur l'insertion des départements d'Outre-mer et territoires d'Outre-mer (DOM-TOM) dans leur zone géographique et, en particulier, sur l'apport possible de la contractualisation nationale et européenne à la résolution des disparités économiques, sociales et fiscales qui compliquent cette insertion.*

V - DES CONTRATS PLUS SIMPLES ET PLUS EFFICACES

1. Les causes de la complexité croissante

Toutes les études sur les contrats de plan insistent sur la complexité des procédures. Outre ce qui concerne l'insuffisance de cohérence, la lettre de saisine du Premier ministre constate une « dispersion des financements », une « rigidité des cadres budgétaires », une « inadaptation aux cycles économiques et aux mandats des exécutifs régionaux », des « taux réels d'exécution en baisse », « des dérives de coûts »... Il est évident que la complexité nuit à l'efficacité.

Elle est cependant inhérente au dispositif lui-même : un contrat implique des partenaires multiples, des stratégies à harmoniser dans le cadre de négociations souvent difficiles, des mises en œuvre à partager, des financements à additionner ou à coordonner...

Cette complexité est aggravée par une série de phénomènes structurels ou conjoncturels :

- *La multiplicité des acteurs*

Cette fragmentation est d'origine structurelle. Elle est liée au grand nombre de niveaux de décentralisation souvent dénoncé par les observateurs : aux quatre niveaux constitutionnels (Etat, régions, départements, communes) s'ajoutent les intercommunalités de gestion (EPCI) mais aussi les territoires de projet (pays et agglomérations) et la dimension européenne. L'éclatement est aussi administratif : au sein de l'Etat avec les directions de ministères et leurs services déconcentrés sur lesquels l'autorité des préfets restent souvent relative, mais aussi au sein des collectivités (à titre d'exemple, dans certaines régions, pas moins de quatre vice-présidents et autant de directions traitent des questions de formation...).

Elle est aussi conjoncturelle : au champ spécifique des CPER se sont peu à peu ajoutées, de manière plus ou moins intégrée, des politiques spécifiques, en particulier dans le domaine de la politique de la ville.

La multiplicité des acteurs institutionnels est source de difficultés pour les acteurs de terrain (élus, administrations, entreprises, associations et partenaires économiques et sociaux...) chargés de mettre en œuvre des politiques complexes et peu lisibles.

- *L'absence de lignes directrices liée à la faiblesse de la vision prospective*

Ces acteurs, nous l'avons vu, manquent cruellement de visions stratégiques partagées : au pire, le travail prospectif est inachevé, au mieux chacun construit sa propre vision territoriale ou sectorielle sans articulation suffisante avec celle des autres.

- *La non-concordance des calendriers*

A l'éclatement spatial et thématique s'ajoute celui des calendriers. C'est ainsi que les schémas de services collectifs, censés orienter la politique de l'Etat, ont été adoptés après la signature des CPER 2000-2006. Les SRADT, censés quant à eux orienter celle des régions, tardent à être élaborés, ce qui aboutit à la signature de contrats sans vision stratégique à long terme. Les contrats liés à la politique de la ville précèdent souvent les contrats d'agglomération... La désynchronisation est aussi celle des calendriers électoraux, entre eux d'une part, avec ceux de la prospective et des contrats d'autre part. C'est enfin celle du calendrier des contrats de plan avec celui des fonds structurels européens : un simple alignement de leur durée n'a pas suffi à améliorer les synergies puisque seulement 16 % des CPER contribuent à la règle européenne d'additionnalité.

- *Les contraintes budgétaires (annualité, conjoncture)*

Elles aussi sont à la fois structurelles et conjoncturelles. La mise en œuvre de politiques pluriannuelles dans un cadre budgétaire fondé sur le principe de l'annualité constitue un véritable défi structurel. Le rythme propre et en grande partie imprévisible des cycles économiques ne fait qu'accroître les difficultés de respect d'engagements pris sur le moyen terme. Les collectivités dénoncent les restrictions budgétaires de l'Etat accusé de ne pas respecter sa parole : allongement arbitraire de la durée du CPER 1994-99, gels de crédits et suppression de certaines actions ou au contraire appel aux collectivités pour financer des engagements nouveaux que l'Etat se révèle incapable de financer seul (conséquences de la tempête de 2000, de la marée noire ou de la sortie du « *duty free* » introduites à l'occasion de la révision à mi-parcours de 2004...).

L'objectivité amène à admettre que ces reproches relèvent, pour partie, du jeu d'acteurs : dans la réalité, le « *retrait* » de l'Etat est parfois une opportunité, pour les collectivités, de se désengager ou de gérer leurs propres difficultés même si, globalement, leur situation financière reste meilleure que celle de l'Etat et si ce dernier demeure le plus souvent maître de décisions qui ne sont pas réellement négociées.

2. La simplification : un moyen et non un objectif

La simplification des dispositifs et des procédures est donc une condition de la pérennisation des contrats. Cependant, une simplification extrême pourrait aboutir à une négation de l'esprit même de la contractualisation et à gommer ce qui fait l'intérêt de la démarche : la nécessité d'une négociation approfondie entre acteurs pour partager des visions, des projets, des financements, des mises en œuvre et des évaluations. L'un des scénarios évoqués pour réformer la contractualisation propose des solutions radicales : la signature de contrats entre l'Etat et chaque territoire au moment où chacun des partenaires se considère prêt. Une telle solution résoudrait certes de manière radicale les difficultés de synchronisation des calendriers et d'éclatement des acteurs publics concernés. Elle aboutirait aussi soit à l'abandon de toute cohérence, soit à une cohérence totalement imposée par le seul pouvoir central. La désynchronisation complète des calendriers rendrait par ailleurs difficile l'organisation de la péréquation.

Le Conseil économique et social privilégie donc les mesures de réforme de la contractualisation susceptibles d'améliorer l'efficacité du dispositif tout en préservant l'objectif central qui est le sien : la recherche d'une plus grande cohérence à tous les niveaux.

La recherche d'efficacité passe sans doute par une meilleure organisation des territoires, un calendrier susceptible de conjuguer souplesse et articulation des politiques, une simplification des procédures budgétaires, des progrès en matière de suivi et d'évaluation, une plus grande professionnalisation des acteurs.

3. Organiser les acteurs

a) Simplifier l'organisation territoriale ?

L'idée de réduire le nombre de niveaux de collectivités territoriales est récurrente et constituerait, à l'évidence, par la diminution du nombre d'acteurs concernés, un facteur de simplification de la contractualisation. Ce projet n'est pas à l'ordre du jour et le Conseil économique et social en prend acte.

Quelques améliorations restent cependant possibles, d'une part en matière de pertinence des territoires, d'autre part en matière de répartition des fonctions.

Le Conseil économique et social réitère sa proposition d'une structuration progressive des pays et agglomérations vers des périmètres plus efficaces. Il y ajoute le souhait d'une évolution de l'intercommunalité qui permettrait, dans un souci de proximité, d'articuler territoires de projet (pays et agglomérations) et structures administratives susceptibles de porter les projets (EPCI).

Il insiste à nouveau sur la nécessaire clarification des fonctions : tous les niveaux disposent de compétences de gestion, mais seuls l'Etat, la région et les pays et agglomérations ont vocation à piloter, à leur niveau, les démarches partenariales de prospective et de projet. Si la contractualisation doit être totalement ouverte à l'ensemble des collectivités, elle doit en effet s'appuyer sur un nombre limité de territoires de projet.

b) Renforcer la déconcentration

Fondés sur une logique territoriale d'aménagement, les contrats de plan subissent la logique verticale des ministères et de leurs directions. Depuis 1994, à la suite de la loi sur l'administration territoriale de la République de février 1992, le rôle des préfets de région a certes été renforcé. Ils sont censés être l'interlocuteur unique des conseils régionaux, à partir d'une « stratégie de l'Etat en région » et d'un mandat unique de négociation. Dans la réalité, la pression en région de certains ministères reste forte et certains élus engagent des négociations à Paris parallèlement à celles menées en préfecture de région.

Une nouvelle réforme de l'administration territoriale de l'Etat vient d'être adoptée. Elle renforce le rôle de coordination des préfets de région, tant vis-à-vis des préfets de département que des services déconcentrés de l'Etat. Elle organise également le regroupement fonctionnel de ces services au sein de huit pôles et leur coordination stratégique, opérationnelle et financière dans le cadre de comités de l'administration régionale (CAR). Mieux encore, la mise en place de délégations inter-services (DIS) devrait permettre à un délégué inter-services de piloter plusieurs services en région autour d'un même thème (politique de la ville, urgence sociale, politique de l'eau, aide aux territoires en difficulté...), favorisant ainsi la transversalité des politiques mais aussi des financements. La réforme prévoit enfin l'élaboration d'un projet d'action stratégique de l'Etat en région (PASER), traduction d'une stratégie régionale de l'Etat, interdépartementale et interministérielle, pour trois ans.

Le Conseil économique et social souhaite que le rôle du préfet de région en tant qu'interlocuteur unique des collectivités territoriales en matière de contractualisation soit confirmé et renforcé. Il considère que la réforme de l'administration territoriale de l'Etat est susceptible de consolider l'échelon régional et d'assurer une meilleure coordination des services de l'Etat à ce niveau. Les dispositifs prévus devraient donc permettre :

- *une meilleure participation de l'Etat à l'élaboration des SRADT et une déclinaison effective de ces documents dans le cadre des PASER ;*
- *une plus grande efficacité de la négociation des contrats de plan, de leur suivi et de leur évaluation.*

Pour accroître encore le nécessaire décloisonnement des politiques, le Conseil économique et social encourage par ailleurs les collectivités territoriales à s'inspirer de l'exemple des pôles et des délégations inter-services dans leur propre organisation.

c) Distinguer chefs de file de la cohérence et chefs de file opérationnels

Organiser les acteurs consiste aussi à mieux définir le rôle spécifique de chacun de manière à alléger les procédures de suivi, nécessaires mais fastidieuses et peu lisibles. Il s'agit, là encore, de clarifier la notion de chef de file. ***La première clarification semble être une distinction entre la notion de chef de file transversal et chef de file opérationnel.***

Le chef de file transversal assure la cohérence des dispositifs d'aménagement et de développement du territoire à partir d'un document prospectif dont il a coordonné l'élaboration. Pour le Conseil économique et social, ce rôle revient à l'Etat, à la région ou aux pays et agglomérations, en fonction du territoire concerné.

Le chef de file opérationnel pilote la mise en œuvre d'une action. Cela suppose un cahier des charges précis, dont la cohérence avec les axes transversaux de développement doit être soigneusement vérifiée. Cela suppose aussi des bilans d'étape périodiques avec l'ensemble des partenaires. Ces modes opératoires, liés à la nature même de la gestion contractualisée des politiques publiques, nécessitent-ils pour autant la multiplication des comités de pilotage (groupes de programmation et de suivi thématiques, comités de suivi ...) ? ***Une délégation globale des crédits et du pilotage à une seule collectivité ou administration « chef de file », valable pour la totalité de la période de programmation aurait l'avantage d'alléger les dispositifs.*** Cette collectivité serait naturellement celle qui, par la loi ou le contrat, dispose de la compétence concernée ou de l'essentiel de cette compétence. Une telle délégation ne dispenserait évidemment pas d'une évaluation partagée des actions mises en œuvre.

d) Décentraliser une partie des contrats

Un autre moyen simple de réduire le nombre de partenaires concernés et, par là-même, la complexité des contrats, se trouve dans l'application du principe de subsidiarité.

Le Conseil économique et social voit aussi, dans la délégation de l'Etat à la seule région des contrats infra-régionaux, évoquée dans le cadre des liens entre contractualisation et approfondissement de la décentralisation, un moyen de simplification des procédures.

Faut-il associer cette régionalisation d'une partie des contrats avec celle de la gestion des fonds structurels, actuellement en cours d'expérimentation ? Cette hypothèse est séduisante dans le cadre de la conception actuelle de la politique régionale européenne (nombreux petits projets financés par l'objectif 2 dont la gestion ne nécessite pas une intervention *a priori* de l'Etat). Elle le sera sans doute moins quand les fonds structurels européens seront orientés vers des grands projets plus structurants et en particulier des projets d'infrastructures, le plus souvent de dimension interrégionale voire nationale.

4. Mieux articuler la durée des contrats, des projets et des mandats

L'aménagement de la durée des contrats est au centre des réflexions pour améliorer les procédures de contractualisation. Plusieurs pistes sont évoquées :

- l'alignement de cette durée sur le mandat des exécutifs régionaux pour faciliter une cohérence politique ;
- la réduction de la durée de tout ou partie des contrats, à la fois pour tenir compte de l'hétérogénéité des projets (la réalisation du canal Seine-Nord n'a rien à voir avec celle d'un département d'institut universitaire de technologie (IUT)) et pour une meilleure maîtrise des aléas conjoncturels.

Le Conseil économique et social émet des réserves quant à l'alignement du calendrier de la contractualisation sur celui des mandats électoraux. Cette synchronisation semble en effet difficile à mettre en œuvre dans la mesure où les calendriers des élections nationales, régionales, départementales et locales sont différents. Elle semble par ailleurs peu souhaitable dans la mesure où les contrats doivent conserver une certaine continuité, au-delà des aléas électoraux. Une révision systématique à chaque alternance nationale, régionale ou locale aboutirait à une remise en cause régulière des engagements et à une déstabilisation complète du dispositif. Il semble, *a contrario*, conforme au fonctionnement démocratique que chaque exécutif élu puisse intervenir dans la contractualisation au moins une fois au cours de son mandat. Cette dernière considération plaide pour un raccourcissement de la durée des contrats.

Ce raccourcissement est séduisant. Il n'est cependant pas sans risque. L'instauration de durées variables, en fonction de la nature des projets, nuirait à la construction de la cohérence d'ensemble. Un raccourcissement général irait à l'encontre de l'idée de programmation à moyen terme qui constitue l'un des principes fondamentaux de la gestion par contrats.

Le Conseil économique et social propose donc, à partir d'une triple unité de temps (20, 9, 3) une procédure qu'il pense susceptible de concilier souplesse, continuité et cohérence :

- vingt ans pour les documents prospectifs (SNADT, visions inter-régionales, SRADT, projets d'agglomération et chartes de pays ou de parcs naturels), avec une révision tous les dix ans ;
- neuf ans pour les contrats d'objectifs (Etat-régions, Etat-métropoles-régions, régions-territoires infra-régionaux...), déclinaison des axes prospectifs et révisables tous les trois ans ;
- trois ans pour des contrats de programmation obligatoirement inscrits dans la logique des contrats d'objectifs.

A condition d'être véritablement articulés avec les engagements à plus long terme (les contrats d'objectifs), ces contrats courts auraient plusieurs avantages :

- ils permettraient la programmation et la réalisation rapides de projets ne nécessitant pas un étalement important ;
- ils seraient également compatibles avec la réalisation de projets plus longs, dont la programmation serait étalée sur plusieurs contrats (par exemple, programmation des études, d'une première tranche, d'une deuxième...);
- ils faciliteraient enfin les inflexions rendues nécessaires par les contraintes techniques, financières ou électorales mais dans le cadre de négociations régulières et non de décisions unilatérales.

Le Conseil économique et social situe par ailleurs sa proposition de contrats de programmation courts, liés à des contrats d'objectifs à moyen terme et à des documents prospectifs à long terme, dans le cadre d'une articulation entre contractualisation nationale et contractualisation européenne : les contrats d'objectifs deviendraient la base de négociation commune aux DOCUP et aux contrats de plan ; la souplesse des contrats de programmation courts pourrait permettre, par ailleurs, une meilleure articulation dans le temps avec les fonds structurels.

5. Alléger et assouplir les procédures budgétaires

Liée pour partie à la multiplicité des partenaires et à la durée des contrats, la lourdeur des procédures budgétaires représente un autre élément de rigidité, de complexité et de non visibilité des contrats.

L'annualité budgétaire, qui s'accorde mal avec les engagements à moyen ou long terme, constitue une donnée aménageable mais dont le principe de base ne peut être remis en cause. Il est en revanche possible de progresser sur d'autres aspects pour améliorer quantitativement et qualitativement les pratiques de contractualisation.

- *Par l'intégration aux contrats de plan de volets non financiers*

Les contrats de plan intègrent traditionnellement trois engagements : la définition d'objectifs communs, celle d'un calendrier et celle de moyens à mettre en œuvre. Le volet financier de cette dernière dimension a trop souvent primé sur les autres. Il est certes essentiel et l'effet de levier permis par l'addition des crédits est un acquis positif reconnu de tous. Associer les moyens de plusieurs partenaires ne consiste-t-il pas aussi à coordonner leurs politiques sans pour autant systématiquement cofinancer les actions ? Cette pratique, qui existe à travers différentes formes de conventions, ne devrait-elle pas être intégrée à une politique globale de contractualisation ?

Un schéma régional d'aménagement du territoire, par exemple, comporte obligatoirement un volet consacré à la formation. Il peut s'agir d'un schéma régional des formations, cohérent avec les axes de développement économique et social. La mise en œuvre d'un tel schéma repose sur de nombreux acteurs : la région, le rectorat, les départements, les partenaires sociaux... Il est donc indispensable que ces acteurs participent à la construction de la vision prospective puis s'engagent, par contrat, sur les objectifs à neuf ans et signent éventuellement des contrats de programmation pour la mise en œuvre d'objectifs particuliers. Ces contrats ne portent pas obligatoirement sur des engagements financiers mais peuvent viser à coordonner les politiques de chacun, y compris le rectorat dans le limite de la réglementation nationale, pour atteindre les objectifs communs définis de manière partenariale sous la responsabilité de la région. De nombreux domaines (culture, politique de l'emploi, insertion, accès aux services publics...) et acteurs (collectivités, services déconcentrés de l'Etat, entreprises publiques, partenaires sociaux, associations...) pourraient être concernés.

La signature de ces contrats non financiers engagerait tous les partenaires, y compris l'Etat sur des politiques régionales cohérentes. Ils pourraient constituer à la fois un outil de coordination des politiques dans un cadre décentralisé et un moyen de développer la contractualisation sans ajouter à la complexité des procédures budgétaires.

- *Par le décroisement des financements*

Il n'en reste pas moins que la plupart des contrats comporte un volet financier qui fixe la part revenant à chaque collectivité concernée. Le risque est alors grand de consacrer un temps important à discuter du rythme de mise à disposition des crédits par chaque partenaire, pour finalement s'aligner sur celle qui éprouve le plus de difficultés à honorer ses engagements.

Le Conseil économique et social préconise que, chaque fois que possible, les contrats comportent une clause de décroisement des crédits :

- ***la répartition des financements se fait alors sur un bloc de plusieurs actions ;***
- ***pour la majorité de ces actions, le financement est assuré à 100 % par une seule collectivité ;***
- ***l'équilibre des financements est alors réalisé, en fonction de clés de répartition préalablement négociées, sur quelques actions seulement ;***
- ***les comités de suivi, allégés d'une partie de la gestion financière, peuvent alors être consacrés au pilotage politique et technique et plus particulièrement à l'évaluation des dispositifs.***
- ***Par le renforcement de la stabilité, de la transversalité et de la fongibilité des crédits***

Les contrats de plan sont d'abord des politiques territorialisées, censées concrétiser sur des échelles de temps pluriannuelles des politiques coordonnées d'aménagement des territoires. Ces principes se heurtent à la rigidité des règles budgétaires qui imposent des montages complexes et rendent difficiles les adaptations nécessaires en cours de contrat.

Selon l'expression utilisée par Nicolas Jacquet, Délégué à l'aménagement du territoire, lors de son audition du 31 mars 2004, il existe en particulier « *une sorte de hiatus* » entre l'annualité budgétaire et l'horizon temporel des contrats, mais aussi entre l'étanchéité des lignes budgétaires et la nécessaire fongibilité des crédits, que ce soit pour financer des opérations transversales ou pour réviser les contrats en cours d'exercice. L'absence de cadre budgétaire pluriannuel stable alimente par ailleurs les accusations vis-à-vis d'un Etat qui ne respecterait pas sa signature. C'est ainsi que le bilan à mi-parcours du CPER 2000-2006 laisse entrevoir le non engagement de 10 à 20 % des crédits programmés à l'échéance prévue, à cause de difficultés techniques (cas des études menées par la SNCF et Réseau ferré de France (RFF)), d'engagements trop ambitieux de la part de certains ministères (environnement, tourisme, artisanat...) mais aussi des restrictions budgétaires (sensibles en particulier dans les domaines des routes, du sanitaire et du social).

Plusieurs pistes méritent d'être explorées pour à la fois consolider et assouplir le cadre budgétaire des contrats de plan.

Le vote d'une loi de programmation destinée à engager l'Etat sur le financement pluriannuel des contrats est parfois envisagé : cette démarche est théoriquement séduisante mais l'expérience a prouvé que de telles lois ne résistaient pas toujours à la conjoncture économique ou politique. Le Conseil économique et social souhaite néanmoins que ce dispositif législatif soit amélioré et appliqué aux contrats de plan. Il considère que la réduction de la

durée des contrats de programmation constitue un élément susceptible de faciliter le respect de tels engagements.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée le 1^{er} août 2001 et dont l'application intégrale devrait être effective le 1^{er} janvier 2006, semble offrir des perspectives nouvelles.

On peut en particulier penser que le passage de 850 chapitres à 139 programmes facilitera la fongibilité des crédits et un financement plus global des contrats. Parmi ces programmes, les programmes des interventions territoriales de l'Etat (PITE) sont destinés à regrouper, sur un budget rattaché au Premier ministre et géré par le ministère de l'intérieur, des moyens financiers issus de plusieurs ministères en faveur de grands projets d'intérêt régional ou interrégional (programme exceptionnel d'investissement en Corse, plan « Loire Grandeur Nature », politique de l'eau en Bretagne...). Il serait intéressant d'explorer la possibilité de systématiser ce dispositif dans le cadre des contrats de plan et d'en déconcentrer la gestion au niveau des préfets de région.

D'une manière générale, le Conseil économique et social souhaite que les nouveaux modes de gestion et d'action publiques inhérents à la LOLF se traduisent largement dans la déconcentration de l'administration de l'Etat, en particulier par une utilisation large de la délégation aux préfets des budgets opérationnels de programme relatifs à leur région.

Il encourage enfin les collectivités territoriales, à commencer par les régions, à adapter les principes de la LOLF à leurs propres pratiques budgétaires pour que ses effets sur la déconcentration rencontrent la décentralisation.

- *Par une meilleure articulation entre gestion des crédits des fonds structurels et gestion de ceux de la contractualisation nationale*

Au cours de la deuxième phase de la programmation 2000-2006 des fonds structurels, des mesures sont intervenues pour améliorer leur gestion : simplification du circuit des dossiers, mise en place de fonds de concours régionaux et délais raccourcis pour le paiement, renforcement de l'appui aux porteurs de projets, élargissement de la procédure de la subvention globale. Elles ont permis de rattraper le retard de consommation de notre pays. La décentralisation de la gestion a été expérimentée en Alsace et devrait pouvoir être étendue par la loi sur les responsabilités locales en cours d'adoption.

Une telle décentralisation est susceptible de déboucher sur une gestion articulée des crédits européens et des crédits de la contractualisation nationale. Son opportunité, réelle dans le cadre actuel de fonds structurels finançant des micro-projets à l'échelle régionale ou infra-régionale, risque toutefois d'être remise en cause par une évolution de ces fonds vers des grands projets structurants, souvent d'intérêt interrégional, voire national ou international.

Le Conseil économique et social propose une gestion des fonds structurels « à la carte » :

- *centralisée pour le financement des grands projets ;*
- *régionalisée et articulée à la contractualisation nationale pour les projets de niveau régional ou infra-régional pour les régions qui le souhaitent.*

6. Le suivi et l'évaluation, des éléments indispensables à la contractualisation

Les méthodes d'évaluation ont été développées par les anglo-saxons et diffusées par l'Union européenne. En France, l'histoire de l'évaluation n'a que quinze ans (rapport « *Viveret* » en 1989, décrets « *Rocard* » en 1990). Ce n'est que lors de la troisième génération que les contrats de plan ont réellement intégré cette dimension. Cependant, comme l'indiquent Pierre-Jean Lorens et Pascal Delafosse (« *Les nouveaux défis de l'évaluation* », Pouvoirs Locaux n° 57, novembre 2003), « *si l'évaluation figure dans les textes* », elle n'est « *pas toujours dans les pratiques* ». Les hésitations quant à son pilotage national (rôles respectifs de la DATAR, du Commissariat général du plan et du Conseil national de l'évaluation (CNE) mal définis s'agissant des contrats de plan), le manque de moyens qui lui sont consacrés en sont des révélateurs. D'une manière plus générale, elle reste, culturellement, davantage associée aux concepts d'inquisition et de sanction qu'à une recherche de connaissance directement utilisable pour l'action. Cette approche explique pour partie l'attitude réservée, sinon hostile, d'un certain nombre d'élus pour qui la sanction électorale tient lieu d'évaluation.

L'évaluation est peu évoquée dans la lettre de saisine gouvernementale. Elle constitue pourtant une condition essentielle d'une bonne contractualisation, ne serait-ce que parce qu'elle permet de fonder les négociations entre partenaires sur des données objectives (résultats effectifs, efficacité des moyens mis en œuvre...) et parce que le citoyen demande de plus en plus de connaissances sur les résultats de l'action publique, *a fortiori* quand elle est partagée comme c'est le cas dans les contrats de plan.

Comme il l'avait déjà fait dans son avis de mai 1997 sur « Le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification », le Conseil économique et social insiste sur la nécessité d'associer davantage l'évaluation à la contractualisation. Il propose quelques principes susceptibles de favoriser sa mise en œuvre systématique et ses effets sur la qualité des contrats et des documents prospectifs :

- *les crédits qui lui sont consacrés devraient être sensiblement accrus et intégrés dans les contrats ;*

- *le pilotage national de l'évaluation devrait être clarifié. Dans la mesure où la neutralité fait partie des principes de base en ce domaine, ce pilotage pourrait être confié à une instance indépendante ; le Conseil national de l'évaluation en liaison avec les CESR devrait assurer cette fonction. Cependant, l'évaluation n'ayant de sens que si les acteurs se l'approprient, la DATAR devrait aussi jouer un rôle essentiel pour cette appropriation ;*
- *la validation de tout contrat devrait être soumise à l'insertion dans le document d'un référentiel d'évaluation partagé par les signataires ;*
- *ce référentiel devrait distinguer les critères de suivi (avancée des réalisations et des financements) de l'évaluation des résultats et de la pertinence des dispositifs mis en œuvre pour les atteindre : ces deux dimensions sont souvent négligées ;*
- *l'évaluation devrait être pluraliste, c'est-à-dire associer tous les acteurs mais aussi des compétences externes, dans la mesure où ni la seule « auto évaluation » ni un appel exclusif à l'extérieur ne sont satisfaisants comme l'a souligné M. Basle, président du Conseil national de l'évaluation, lors de son intervention devant l'Assemblée des CESR de France, le 18 mars 2004 ;*
- *elle devrait être transparente, en particulier par la diffusion des résultats, non seulement auprès des élus et des services concernés mais aussi en direction des citoyens par l'intermédiaire des organisations de la société civile ;*
- *elle ne doit pas se limiter à des rendez-vous ponctuels mais être permanente pour nourrir une réflexion continue indispensable à la démarche de prospective et de contractualisation ;*
- *elle devrait déboucher sur un débat démocratique, ce qui suppose qu'au-delà du cercle restreint des comités de suivi, ses résultats fassent l'objet de discussions au sein des assemblées (Parlement et conseils régionaux) et des services pour réorienter les contrats en particulier en termes de péréquation. A chaque niveau, une « commission des suites » pourrait, un an ou deux après la réalisation de l'évaluation, faire le point sur leur diffusion, leur appropriation et les conséquences qui en ont été tirées ;*
- *elle pourrait enfin avantageusement être associée à la prospective, la dimension rétrospective de l'évaluation constituant une composante importante de la construction d'une vision à long ou moyen terme ;*

- *elle devrait enfin mieux associer le suivi et l'évaluation des contrats de plan avec le suivi et l'évaluation des fonds structurels européens, ce qui suppose au moins une adaptation des outils de suivi (interface entre PRESAGE mis en place pour les fonds structurels et les outils de suivi des CPER) et des comités d'évaluation communs ;*
- *la représentation de la société civile devrait y jouer un rôle plus important (voir point VI).*

7. Le soutien technique aux acteurs

Quelles que soient les mesures de simplification retenues, la contractualisation restera un exercice, par nature, complexe. Elle fait appel à de nouvelles compétences (prospective, gestion de projets, polyvalence pour appréhender la transversalité, évaluation, communication, négociation) qu'il s'agit de développer chez tous les acteurs : techniciens mais aussi élus et représentants de la société civile dans le cadre des CES ou des conseils de développement.

Le Conseil économique et social propose donc le développement (dans le cadre universitaire ou dans celui du CNFPT) de la formation aux métiers et aux compétences de la négociation contractuelle et à celles qui lui sont associées (prospective, évaluation...). De telles formations pourraient être davantage proposées aux fonctionnaires ou assimilés concernés, qu'ils soient de l'Etat ou territoriaux. Elles gagneraient à être partiellement communes (tronc commun de formation initiale, formations continues...) à la fonction publique d'Etat et à la fonction publique territoriale. Un tel rapprochement, renforcé par le développement de la mobilité entre ces fonctions publiques, faciliterait l'émergence d'une culture commune indispensable à une bonne contractualisation. En parallèle, des formations adaptées pourraient être ouvertes aux élus et représentants de la société civile organisée.

Il considère par ailleurs important que l'ensemble de ces acteurs puissent s'appuyer sur une ingénierie de qualité. *Dans ce but, il souhaite que les agences d'urbanisme couvrent l'ensemble du territoire, s'organisent régionalement dans le cadre de réseaux cohérents, généralisent l'association de l'ensemble des acteurs concernés (collectivités, consulaires, universités...), travaillent en synergie avec les agences de développement existantes.*

VI - LA CONTRACTUALISATION EN TANT QU'OUTIL DE DÉMOCRATISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La contractualisation peut constituer un nouveau mode de gestion des politiques publiques, de « gouvernabilité » des sociétés modernes, adapté à leur complexité croissante. Elle peut aussi aboutir à une dilution des responsabilités. Qui, au-delà de l'affichage, est responsable des choix politiques contractualisés ? Qui est responsable de la mise en œuvre du contrat, de sa réussite ou de son

échec ? A qui faire porter les succès ou les échecs au moment de l'expression électorale qui constitue le moment fort de notre fonctionnement démocratique ? La procédure contractuelle est à l'origine d'une participation plus large aux choix politiques et par là même d'un progrès de la démocratie. Elle peut aussi nuire à la lisibilité des décisions et de la répartition des responsabilités. Elle peut favoriser la participation des citoyens à la mise en œuvre des politiques comme elle peut l'en éloigner par la complexité des procédures.

Le Conseil économique et social souhaite que la contractualisation contribue à la démocratisation des politiques publiques par :

- *une meilleure identification des responsabilités ;*
- *une participation accrue de la société civile au processus dans le respect des prérogatives des élus.*

1. L'égalité des partenaires et la clarification des responsabilités

Même si cela n'a que rarement provoqué de réels contentieux, l'Etat a été régulièrement accusé d'imposer ses politiques et des conditions à travers une contractualisation inégalitaire. La prolongation unilatérale de la durée du 3^{ème} contrat de plan comme la pratique des « *noyaux durs* » ont provoqué les protestations des collectivités territoriales. Certes, les difficultés budgétaires de ces dernières répondant souvent à celles de l'Etat, ces protestations sont le plus souvent restées formelles. Il n'en reste pas moins que l'égalité des contractants constitue une condition d'une contractualisation démocratique. D'ailleurs, le problème dépasse celui des relations entre l'Etat et les régions, ces dernières pouvant très bien dans l'avenir être l'objet des mêmes critiques de la part des EPCI avec lesquels elles contracteraient.

Le débat entre juristes sur la nature des contrats dans les politiques publiques ne semble pas entièrement tranché. Certains souhaiteraient que ces contrats deviennent plus « *civilistes* » afin que le non respect des engagements d'une des parties puisse être sanctionné. Une telle évolution aurait des effets négatifs :

- la gestion des contentieux risquerait d'être interminable et préjudiciable à l'efficacité des contrats ;
- le risque de sanctions aurait pour effet de dissuader les acteurs de s'engager dans la contractualisation.

Le Conseil économique et social émet donc des réserves quant à une judiciarisation des contrats. Il préfère une solution privilégiant la négociation entre signataires, en particulier par la mise en place d'instances de régulation. Au plan national, une telle instance où seraient représentés l'Etat et les grandes associations de collectivités, permettrait la concertation en amont des décisions que la conjoncture ou de nouvelles orientations politiques pourraient justifier. Au plan régional, une conférence des collectivités pourrait jouer le même rôle.

A l'égalité des partenaires doit s'ajouter la transparence du partage des responsabilités. Trop souvent, la communication sur l'annonce ou la réalisation des projets, à l'initiative de telle ou telle collectivité, brouille la vision que peut avoir le citoyen du rôle de chacun et du dispositif lui-même. *Le Conseil économique et social propose donc qu'une « charte de communication » soit insérée à chaque contrat signé.* Cette charte définirait les formes et les conditions de réalisation des voies et des moyens de l'information (présentation et supports), associant, sur un plan d'égalité, chacun des partenaires, y compris le partenaire européen.

La perception de la DATAR, parfois accusée d'être un instrument par lequel l'Etat impose ses politiques d'aménagement du territoire, contribue enfin à conforter l'idée d'inégalité des signataires des contrats.

Le Conseil économique et social propose que la DATAR développe les échanges déjà engagés avec les collectivités pour devenir un lieu stratégique et interactif des politiques d'aménagement du territoire et de contractualisation européenne, nationale et régionales. Cette mutation pourrait éventuellement aboutir à une évolution de son fonctionnement et de son statut.

2. L'implication des élus tout au long du processus mais aussi lisibilité vis-à-vis des citoyens

Si la contractualisation est amenée à devenir un élément du fonctionnement démocratique des sociétés modernes, elle est et doit rester subordonnée à la forme de démocratie la plus aboutie que constitue la démocratie représentative.

L'implication des élus, tout au long du processus, est donc essentielle :

- *dans la phase prospective : l'adoption des schémas prospectifs est de leur responsabilité mais il est tout aussi important qu'ils participent également à la phase d'élaboration ;*
- *dans la négociation et la signature des contrats qui sont des actes hautement politiques ;*
- *dans la démarche d'évaluation qui constitue un élément fondamental d'aide à la décision.*

3. La société civile

Si la décision appartient aux élus du suffrage universel, si ces derniers ont un rôle important à jouer dans la phase prospective et dans l'évaluation des contrats la société civile organisée a aussi un rôle à jouer dans le processus de contractualisation.

Plusieurs arguments vont dans ce sens :

- il s'agit de procédures complexes et d'une démarche politique peu lisible, ne serait-ce que par la multiplicité des acteurs. A qui attribuer le mérite de la réussite d'un projet contractualisé ? A qui attribuer son échec ?

- il s'agit de politiques de moyen terme, qui s'appuient sur des visions à long terme. Or, chacun sait que l'information par les médias traditionnels ou le débat qui précède une élection a tendance à privilégier le court terme. Une démarche participative est susceptible d'éclairer le citoyen ;
- il s'agit d'une démarche décentralisée, censée prendre en compte les réalités de terrain. Les organisations de la société civile ne sont-elles pas particulièrement bien placées pour éclairer les élus sur ces réalités ?
- il s'agit enfin de décisions qui, le plus souvent, font largement appel aux entreprises, partenaires sociaux, organismes consulaires, associations ... dans la phase de réalisation. Il semble donc que leur association tout au long du processus constitue une condition de l'efficacité de la mise en œuvre des contrats.

Cette participation citoyenne suppose néanmoins une série de conditions - qui ont déjà été évoquées lors du débat du Conseil économique et social sur la représentation de la société civile :

- elle ne saurait se limiter à une série de « *sondages* » qui limiterait l'expression à celle de « *l'opinion* » dont chacun peut mesurer le caractère fluctuant ;
- elle doit s'appuyer sur les organisations représentatives au niveau concerné (syndicats d'employeurs et de salariés, associations, organismes consulaires...) même si cette représentation peut être enrichie en fonction des réalités locales ;
- cette représentation est celle des territoires, ce qui rend souhaitable une organisation des acteurs sollicités à tous les niveaux de la contractualisation : national, régional, local ;
- elle doit produire de l'intérêt général, ce qui suppose la construction de synthèses au sein de la société civile, en amont de la synthèse politique.

Ces considérations amènent le Conseil économique et social à insister sur l'importance du rôle que peuvent jouer les assemblées consultatives à compétence générale (Conseil économique et social lui-même et conseils économiques et sociaux régionaux, conseils de développement) dans le processus de contractualisation.

Cette participation semble particulièrement importante à deux moments (en amont lors de la phase prospective, en aval lors de la phase d'évaluation) et, à un degré moindre, au moment de la signature des contrats.

a) L'intervention de la société civile en amont de la contractualisation

La prospective constitue un domaine dans lequel le rôle des assemblées consultatives se révèle particulièrement important. Outre leurs capacités d'expertise économique et sociale et leurs expériences en matière de synthèses signalées plus haut, ces structures bénéficient d'un atout particulier pour réaliser cet exercice : il s'agit de leur rapport au temps.

Le temps des élus est rythmé par les échéances électorales. Cette périodicité, nécessaire au renouvellement régulier de la fonction représentative, n'est pas adaptée au temps long de la prospective. Ce constat n'est pas étranger aux reports réitérés de l'adoption des SRADT dans certaines régions. Pour le Conseil économique et social, les CESR et les conseils de développement, si les renouvellements ont une périodicité comparable à celle des assemblées élues, ni leurs enjeux, ni leurs conséquences n'ont la même portée. Il existe une mémoire et une continuité des travaux des conseils économiques et sociaux par delà les renouvellements. Cette réalité incite à accroître leur rôle dans l'ensemble des travaux prospectifs, à tous les niveaux territoriaux, de l'Etat aux pays et agglomérations. C'est d'ailleurs ce que prévoit la loi pour les pays dont les conseils de développement sont chargés de l'élaboration de la charte prospective. Elle est plus restrictive en ce qui concerne les autres projets de territoire pour lesquels seul l'avis de l'assemblée consultative est demandé.

Le Conseil économique et social propose donc :

- *de conforter la responsabilité qui est celle des conseils de développement dans le pilotage de l'élaboration des projets de pays et de l'étendre aux agglomérations ;*
- *de confier le pilotage de l'élaboration des SRADT aux CESR ;*
- *de renforcer le rôle du Conseil économique et social en matière de prospective, en particulier en augmentant le nombre des saisines gouvernementales sur le sujet.*

La qualité des relations qui se sont instaurées entre le Conseil économique et social et les CESR, celles qui se mettent en place entre CESR et conseils de développement, pourraient entre autre faciliter une vision de la prospective ouverte sur les autres territoires.

Ces propositions sont liées à un certain nombre de conditions :

- *un mandat clair de l'assemblée élue à l'assemblée consultative ;*
- *une délégation de moyens permettant le bon déroulement des travaux (forums, études, commandes à des cabinets indépendants...);*
- *des échanges réguliers, tout au long des travaux, entre conseillers et élus ;*

- *l'association large de tous les partenaires dont l'Etat aux travaux de diagnostic et d'élaboration de propositions ;*
- *bien entendu le « dernier mot » aux élus, seuls habilités à la prise de décision.*

b) L'intervention de la société civile organisée en aval des contrats

Le suivi et l'évaluation des contrats sont en général pilotés par des comités où sont représentés tous les signataires. Le CESR est souvent représenté dans les comités régionaux de suivi des CPER. Son rôle reste toutefois limité.

Cette conception pluraliste et partenariale est positive car elle permet le questionnement de tous les décideurs. Elle pose cependant la question de la neutralité des évaluateurs. En l'occurrence, et même si les travaux sont le plus souvent réalisés par des cabinets indépendants, ce sont les acteurs eux-mêmes qui décident seuls de ce qui sera évalué et de ce que l'on fera des résultats.

Le Conseil économique et social souhaite que les assemblées consultatives jouent, à côté des élus, un rôle plus important qu'actuellement dans le suivi et l'évaluation des contrats, en particulier :

- *en étant associées plus étroitement au choix des programmes d'évaluation ;*
- *en se voyant confier la maîtrise d'ouvrage de certaines évaluations ;*
- *en étant chargées de la diffusion des résultats de l'évaluation, condition essentielle de la transparence et de la démocratie.*

Il semble utile de noter que les nouvelles prérogatives proposées posent la question du statut des CESR. Ces derniers sont pour l'instant liés institutionnellement et financièrement aux conseils régionaux. Ne faut-il pas s'interroger sur leur évolutions vers une fonction consultative en région (territoire), sur toute question d'intérêt régional, à leur propre initiative ou sur saisine de toute collectivité pertinente sur le territoire (région mais aussi départements, Etat en région...) ?

c) La participation de la société civile organisée aux contrats

Certains pays européens associent la société civile (entreprises, organisations professionnelles ou consulaires, associations...) à la signature des contrats.

Cette démarche, *a priori* séduisante, aurait chez nous pour inconvénient de diluer les responsabilités et de complexifier davantage encore la contractualisation. *Le Conseil économique et social ne se déclare donc pas favorable à la signature des contrats proprement dits par des acteurs privés (entreprises ou associations).*

Il n'en reste pas moins que le rôle des acteurs de la société civile est fondamental dans la réalisation de certaines actions contractualisées. Comment, par exemple, envisager un programme de lutte contre l'exclusion sans les associations ? Une action pour l'emploi sans les partenaires sociaux ? La mise en valeur d'un port ou d'un aéroport, qu'il soit de compétence nationale, régionale ou départementale, sans les chambres consulaires ? L'implantation de services publics en zones rurales sans la Poste ? La couverture du territoire en téléphonie mobile ou en connexions à haut débit sans les opérateurs de télécommunication ? etc. ...

C'est pourquoi la signature des contrats entre collectivités doit être suivie de signatures de contrats particuliers avec ces acteurs. Une telle démarche ne peut être efficace que s'ils ont été associés dans la phase de préparation des contrats et s'ils ont l'assurance de l'être dans la phase de suivi et d'évaluation.

CONCLUSION

La gestion par contrat des politiques publiques constitue une des réponses pertinentes à la complexité de nos sociétés et doit donc être pérennisée en France.

Pour répondre à l'objectif central d'aménagement et de développement de nos territoires au service de l'emploi et à un contexte spécifique lié au nombre de niveaux de collectivités et à une décentralisation inachevée, la contractualisation doit conjuguer deux principes : la prise en compte des initiatives locales et la nécessité de cohérence des politiques.

C'est pourquoi le Conseil économique et social insiste sur la relance, en amont de la contractualisation, des démarches prospectives : un schéma national d'aménagement du territoire, une généralisation des SRADT et des projets de pays et d'agglomérations, la prise en compte à tous les niveaux de la dimension européenne. Cette démarche prospective doit être articulée à celle des contrats en débouchant sur les contrats d'objectifs à moyen terme, outils d'une dimension prescriptive négociée de la contractualisation.

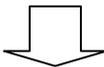
La contractualisation doit, par ailleurs, non seulement s'adapter à l'approfondissement de la décentralisation mais en devenir l'un des moteurs. C'est le sens des propositions qui visent à concrétiser la notion de « *région, chef de file en matière d'aménagement du territoire* » en lui confiant la maîtrise de la négociation des contrats infra-régionaux. C'est aussi l'objectif de la préconisation de contrats spécifiques avec les grandes métropoles, éléments essentiels de la structuration et du développement de notre territoire. C'est la signification de la volonté de voir jouer aux contrats un rôle de péréquation active, complémentaire de la péréquation fiscale mais fondée sur la prise en compte d'inégalités structurelles et sur une vision prospective de leur réduction. C'est l'objectif des contrats non financiers dont le Conseil économique et social souhaite le développement pour mieux articuler les politiques entre elles, les politiques sectorielles et celles des différents niveaux de décentralisation. C'est enfin la finalité de la mise en place d'instances nationale et régionales de régulation, moyen souple de respecter l'égalité des contractants préférable à une « *judiciarisation* » du processus.

Partisan du développement de la gestion contractualisée des politiques publiques, le Conseil économique et social est aussi conscient qu'un tel développement passe par un assouplissement de cette gestion, notion qu'il préfère à celle de simplification. La signature de contrats courts (trois ans), articulés à des contrats d'objectifs de neuf ans, eux-mêmes fondés sur des visions à long terme partagées, pourrait contribuer à cette souplesse mais aussi à une plus grande complémentarité avec la politique régionale européenne. Une application ambitieuse de la LOLF aux contrats pourrait, dans le même esprit, faciliter à la fois la stabilisation des financements et la fongibilité des crédits.

Convaincu que la contractualisation peut enrichir la démocratie, il insiste sur la nécessaire implication de la société civile organisée dans le processus, en particulier en matière de prospective et d'évaluation.

Le Conseil économique et social est enfin persuadé que la contractualisation a besoin d'un cadre stable. Ses propositions ne se situent donc pas seulement dans la perspective de la préparation, urgente, des contrats qui devraient être signés en 2006. Au contraire, cette stabilisation risque de demander du temps. Tous les territoires n'auront par exemple pas achevé l'élaboration de leurs documents prospectifs à cette date. C'est pourquoi il considère nécessaire de prévoir une période transitoire avant d'appliquer avec rigueur la règle qu'il juge fondamentale : conditionner toute signature d'un contrat à l'existence d'un projet partagé. Cette période transitoire ne devrait cependant pas se traduire par une prolongation décidée unilatéralement de la durée de l'actuel CPER dont les engagements devront être respectés ou réellement renégociés.

Chronologie de la contractualisation proposée

Finalité	Echéance	Documents	Commentaires
<p>Prospective</p> 	20 ans	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documents européens ▪ SNADT ▪ SRADT ▪ Projets de pays et agglos ▪ Projets de PNR 	Documents élaborés en interaction
<p>Contractualisation des objectifs</p> 	9 ans	<p>Contrats d'objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etat/Région - Etat/Métropole avec validation des Régions - Etat/Région/sites sensibles - Région/territoires infra régionaux - Etat/interrégions 	Les contrats d'objectifs sont également la base de négociation des DOCUP
<p>Contractualisation de la programmation et des financements</p>	3 ans	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiers ▪ Contrats de cohérence non financiers 	Un objectif est programmé sur 1, 2 ou 3 tranches de 3 ans

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

L'ouverture des économies et la mondialisation ont rendu illusoire tout exercice de planification dans son aspect traditionnel. Pour autant, la planification n'en a pas perdu son intérêt. Bien au contraire, elle revit au travers de la contractualisation et notamment des contrats de plan Etat-régions qui peuvent s'avérer d'excellents outils d'aménagement du territoire.

Des régions entières sont victimes d'un positionnement périphérique, souffrent de la faiblesse de leurs moyens ou encore, pâtissent d'un équipement totalement insuffisant en éléments structurants. Les handicaps se cumulent pour ces régions, qui entravent leur dynamisme et font obstacle à un développement harmonieux de leur territoire.

Parce qu'il est un outil de réflexion et d'aménagement, le contrat de plan Etat-régions peut ici jouer un rôle structurant non négligeable. Les décennies passées ont, en effet, montré comment la contractualisation avait contribué de façon décisive à l'équilibre de certains territoires.

Mais, cela suppose au préalable une adaptation de la procédure contractuelle. Les contrats de plan Etat-régions ne sont pas exempts de critiques. Au fil du temps, le système s'est alourdi et complexifié jusqu'à générer des effets pernicieux unanimement dénoncés, liés au manque de lisibilité, à l'absence de stratégie globale, aux incertitudes budgétaires, etc. Tout cela est fort bien décrit dans l'avis.

Il ne sera pas possible, si l'on veut conduire une réforme ambitieuse, si l'on souhaite faire de la contractualisation un outil performant, de faire abstraction du contexte politique.

On ne pourra pas repenser l'organisation des contrats de plan sans s'interroger parallèlement sur la cohérence des politiques d'aménagement du territoire et sur l'action péréquatrice de l'Etat.

La péréquation est importante et d'autant plus nécessaire qu'à la suite de l'élargissement de l'Union et d'une prévisible réforme des fonds structurels, la politique de cohésion européenne jouera probablement moins son rôle que par le passé. Or, les territoires ont besoin de disposer des moyens nécessaires pour conduire leur développement si spécifique soit-il. L'Etat est le garant de l'équilibre entre les territoires. Il doit absolument assumer son rôle. Il doit respecter ses engagements, notamment financiers.

La péréquation doit tenir compte des besoins propres à chaque région mais aussi de leur capacité contributive à relever les enjeux d'aménagement du territoire. Cette action ne peut pas reposer uniquement sur une réforme des mécanismes de compensation, mais suppose également une plus forte modulation des interventions de l'Etat dans le cadre de ses compétences propres.

La contractualisation doit devenir un outil majeur d'attractivité des territoires. C'est en cela qu'elle apportera sa pierre à l'édifice de la décentralisation.

Groupe de l'artisanat

L'artisanat, par la spécificité de son implantation au cœur des bassins de vie, est particulièrement attentif à tout ce qui touche l'aménagement du territoire.

Dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation et de la réforme de la politique régionale de l'Union européenne, le fait d'élargir la réflexion à la mise en œuvre d'un outil moderne de gestion des politiques publiques est une réelle opportunité pour le Conseil économique et social de participer à la conception d'un nouveau mode d'organisation territoriale.

Même si les critiques à l'égard du dispositif de contractualisation sont fondées, que ce soit au niveau de la surenchère des objectifs et des ambitions financières, de l'insuffisante évaluation ou de la rigidité budgétaire, le groupe de l'artisanat partage la nécessité de ne pas remettre en cause son principe, à condition, toutefois de lui apporter quelques adaptations.

Sur la finalité des contrats : « construire un environnement favorable au renouvellement du tissu productif et à l'emploi durable, tout en veillant à l'équité des territoires », l'artisanat ne peut qu'y souscrire, à condition d'abandonner l'idée de recentrage des moyens sur « des champs ministériels » ou des politiques structurantes au profit de la recherche de la cohérence des actions autour de cet objectif global.

Pour assurer cette cohérence, la hiérarchie des documents dans le temps et l'espace, intégrant à la fois la dimension européenne, l'approche prospective et la démarche opérationnelle est à saluer. Au-delà de la nécessaire clarification des priorités de chaque schéma national, régional et infra-régional d'organisation du territoire, il faut voir, dans cette nouvelle structuration, le double souci de rationalisation des projets et de meilleure gestion des enveloppes budgétaires et donc une plus grande efficacité.

Cela implique la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions complémentaires qui appellent quelques commentaires.

La première consiste à mettre en œuvre, en parallèle, une évaluation périodique, pour ajuster en permanence les objectifs aux réalités économiques et sociales et être en mesure d'appliquer, à bon escient, le système de péréquation.

Sur ce point d'ailleurs, le groupe de l'artisanat apprécie que soient introduits à côté des critères de potentiel fiscal et de taux de chômage, la démographie et le tissu économique qui conditionnent véritablement l'avenir des territoires. Par contre, il est plus réservé sur la prise en compte systématique des déficits d'ingénierie dans les critères de péréquation, compte tenu des dérives constatées dans le passé, sans pour autant remettre en cause l'accompagnement

des projets. Pour les petits projets, il est important de souligner la nécessité de leur rattachement à une stratégie globale de développement.

Quant à l'idée récurrente de réduire le nombre de niveaux au nom de la simplicité, le groupe de l'artisanat est satisfait de la voir écartée au profit de la distinction entre chef de file « de cohérence » et chef de file opérationnel qui est moins stérile, très politique et surtout véritablement adaptée à la recherche de l'efficacité.

S'agissant de la proposition originale de contrats non financiers, elle doit être retenue dans la mesure où elle permet non seulement de lever le handicap de l'annualité budgétaire mais surtout offre la possibilité à l'ensemble des acteurs de participer à l'élaboration de politiques régionales cohérentes. Pour le groupe de l'artisanat, le succès de cette initiative repose sur l'association des acteurs en amont de l'élaboration des projets mais aussi tout au long du processus de contractualisation ainsi qu'au moment de l'évaluation.

C'est ici que prend toute sa valeur le rappel de l'existence des conseils économiques et sociaux régionaux et du Conseil économique et social qui ont l'avantage de représenter la société civile dite organisée et ainsi d'éclairer la décision politique par la richesse de leurs compétences générales.

La qualité des propositions de structuration cohérente du territoire a conduit le groupe de l'artisanat à un vote favorable de cet avis.

Groupe des associations

L'avis qui nous est présenté se situe à un moment stratégique de l'approfondissement de la décentralisation, de la modernisation engagée de l'administration et de la recherche d'une gestion renouvelée des politiques publiques. Ce qui explique l'ambition de l'avis qui a cherché à aller au-delà des termes propres de la saisine, en abordant des questions telles que la prospective, l'évaluation et la démocratie participative.

Notre groupe ne peut qu'être d'accord avec les orientations de l'avis et nous nous en tiendrons à des considérations sur ces derniers thèmes. Il nous semble, en effet, que les politiques publiques aujourd'hui ne peuvent être réellement efficaces que dans la mesure où elles sont discutées au préalable, inspirées aussi par ceux qui vont en être les bénéficiaires ou les acteurs. La planification a disparu au profit du contrat, mais avec la disparition du plan risque également de disparaître la prospective. Or les politiques, qu'elles soient régionales ou locales ne peuvent se déployer efficacement qu'avec une vue construite de ce que peut être l'avenir, même si aujourd'hui l'anticipation est peut-être plus difficile qu'autrefois. La prospective est ce qui permet aux acteurs de se projeter collectivement au-delà de leurs perspectives propres. Elle est la condition d'une mobilisation régionale au service du développement. Mais pour cela, il faut que les acteurs de la société civile organisée soient associés à cet exercice, sinon ce dernier sera perçu comme purement technocratique ou politicien et ne servira en rien à mobiliser les acteurs.

Pour réussir cette contractualisation « reformée » y associant les acteurs de terrain, certaines conditions doivent être réunies. Nous sommes amenés une fois encore à les rappeler. Les procédures doivent être impérativement simplifiées. Un chef de file doit coordonner la procédure afin que les acteurs, et en particulier les associations, ne soient pas renvoyés d'un échelon à l'autre, avec des temps de décision et de procédure différents. L'annualité budgétaire est également un handicap lourd lorsqu'il s'agit de projets qui exigent une pérennité minimum. Le suivi et l'évaluation sont également des éléments indispensables à la démocratisation des contrats de plan. Ils exigent des évaluations partenariales des acteurs impliqués autant que des bénéficiaires et des responsables de la mise en œuvre. Ils constituent un élément de démocratie participative et des responsabilisation collective face au devenir des territoires concernés.

En ce qui concerne le soutien aux petits projets, l'avis précise, dans la crainte d'un abandon par l'Union européenne de leur prise en charge, que mieux vaudrait les réserver aux contrats de plan les finançant sur des stratégies cohérentes et articulées. Nous croyons qu'il vaudrait mieux écarter une telle hypothèse. Pour ne pas donner d'abord des prétextes à l'Union si d'aventure cette idée lui venait, mais plus sérieusement, cette affirmation peut donner à penser que le Conseil économique et social demande la suppression de ce type de soutien, ce qui serait le cas pour la mesure 5b de l'objectif 3 du FSE qui finance précisément des petits projets associatifs. Or, cette mesure permet à de nombreux acteurs de mener des projets, qui, pour ne pas être structurants, n'en sont pas moins efficaces pour le développement et la cohésion sociale. Il serait paradoxal qu'au moment où l'Union européenne suscite la méfiance, l'incompréhension de nombreux européens, où il est particulièrement important de rapprocher les citoyens de l'Union, elle n'intervienne plus du tout auprès des acteurs de terrain. De plus, ces projets permettent aux acteurs de différents pays de mettre en commun leurs expériences, de construire à la base une Europe active, créatrice et citoyenne. Il convient d'articuler contrats de plan et soutien européen au service de la démocratie participative qui, ainsi que le souligne Pierre Rosenvallon, est aujourd'hui la forme privilégiée par les citoyens dans les démocraties modernes.

Notre amendement sur ce point a été accepté et ainsi le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La nouvelle étape de la décentralisation avec la région devenue collectivité territoriale de plein exercice, le développement de l'intercommunalité, le rôle grandissant des métropoles dans la structuration des territoires, l'évolution des fonds structurels européens avec l'élargissement, tous ces éléments plaident en faveur d'une redéfinition de la politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Loin d'un simple toilettage des contrats plan Etat-régions, l'avis propose de placer le contrat au centre d'une nouvelle approche de la gestion des politiques publiques, prioritairement au service d'un engagement collectif pour l'emploi. Pour la CFDT qui souhaite déjà privilégier le contrat, synonyme de dialogue, de concertation et négociation, dans le cadre des relations socioprofessionnelles, c'est un enjeu majeur.

Le phénomène de métropolisation modifie, en l'inversant, le rapport des villes à leur région géographique. Avant c'était les régions qui façonnaient les villes, maintenant ce sont les villes qui tirent les régions. En replaçant le partenariat métropole/région au cœur de la nouvelle dynamique contractuelle, l'avis prend pleinement en compte cette évolution de fond.

L'élaboration de contrats métropolitains en liens étroits avec les régions, éléments structurants de la construction des CPER, est pour la CFDT la garantie d'une plus grande solidarité infra et interrégionale.

C'est de ce nouveau partenariat que doivent émerger des pôles de compétitivité au sein même des métropoles et, par essaimage, d'autres pôles d'activités mieux répartis sur le territoire, autour de sites de production, de pôles touristiques, de maisons de l'artisanat ou encore de maisons de services publics favorisant ainsi le développement économique et l'emploi.

La chronologie de la contractualisation proposée : 20 ans pour la prospective, 9 ans pour les contrats d'objectifs entre Etat et régions, Etat et métropoles ou régions et territoires infra-régionaux, 3 ans pour la programmation des financements, permet de concilier souplesse, continuité et cohérence.

La proposition de l'avis visant à concrétiser la région « chef de file en matière d'aménagement du territoire » en lui confiant notamment la maîtrise de la négociation de contrats infra-régionaux, requiert l'accord de la CFDT.

L'avis fait également une large place au rôle de la société civile et au développement de la démocratie participative, d'une part, en renforçant le rôle des CESR, en leur confiant notamment le pilotage des travaux de prospective et la maîtrise d'ouvrage de l'évaluation de certaines politiques, d'autre part, par une plus grande reconnaissance des conseils de développement.

En accord avec les analyses et les propositions présentées, la CFDT a voté le projet d'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Les orientations générales de ce projet d'avis se situent dans la continuité des précédents travaux de notre assemblée.

La contractualisation s'inscrit dans une logique d'aménagement et de développement du territoire, tout en tenant compte des initiatives locales dans un souci de cohérence des politiques.

Pour le groupe de la CFE-CGC, l'amélioration de l'attractivité d'un territoire passe par la valorisation du capital humain. Cela nécessite une amélioration de la formation initiale et de la formation professionnelle, c'est-à-dire de la formation tout au long de la vie, et une juste prise en compte des compétences.

Les fonds structurels, instruments de la politique régionale européenne, participent également à l'aménagement du territoire.

Dans son avis du 2 juillet 2003 relatif aux fonds structurels, le Conseil économique et social regrettait que la complémentarité entre les fonds structurels et les contrats de plan pourtant effective dans les textes, se soit avérée aléatoire dans sa mise en œuvre selon les régions. Celles-ci n'ont pas suffisamment conduit les travaux de prospective indispensables à l'émergence de véritables priorités.

Le rapporteur propose que les fonds structurels soient à l'avenir prioritairement orientés vers les grands projets, et que la contractualisation nationale laisse davantage de place pour des micro-projets, à condition qu'ils s'inscrivent dans des stratégies cohérentes. La complémentarité entre ces deux instruments doit être préservée, sans exclusive absolue de l'un ou de l'autre.

La décentralisation confie aux collectivités territoriales une partie des prérogatives publiques. La force de la proximité, la diversité croissante de situations locales, la souplesse rendue possible par la gestion décentralisée poussent à concrétiser de réels transferts de compétence.

La CFE-CGC souligne que la décentralisation a cependant ses limites. L'Etat ne doit pas se soustraire à sa responsabilité d'assurer une cohésion nationale.

Il doit continuer à être le garant de l'unité nationale dans son principe constitutionnel d'égalité des citoyens. Ainsi, des péréquations doivent généralement être prévues, de telle sorte que, l'accès aux services publics notamment, soit identiquement garanti à tous les citoyens.

La poursuite de la décentralisation doit s'accompagner d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Il n'en demeure pas moins qu'une fiscalité locale accrue doit conduire à une réduction proportionnelle de la fiscalité nationale. Pour la CFE-CGC, la pression fiscale globale pour chaque foyer ne doit pas s'alourdir. L'Etat doit donc transférer des ressources budgétaires et des effectifs, à la mesure des compétences transférées.

Par ailleurs, le groupe de la CFE-CGC est opposé à l'intégration du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation, ce qui créerait un impôt sur le revenu bis.

Il est également opposé à la spécialisation de l'impôt. Cela est contraire au principe de non affectation de l'impôt et crée durablement de multiples distorsions entre collectivités et autant de besoins de péréquation.

La décentralisation doit permettre de faire émerger de réelles compétences d'organisation et de gestion territoriales. Par exemple, les bassins d'emplois doivent gagner en vitalité et en efficacité grâce à de véritables pouvoirs de gestion. Cela devrait permettre de progresser dans la lutte contre le chômage.

De plus, il conviendrait d'obtenir de réels résultats en matière de déconcentration : des politiques volontaristes de déconcentration de la région parisienne par exemple devront continuer à être menées. Les résultats sont à ce jour notoirement insuffisants, et il reste à appliquer la loi d'orientation relative aux lois de finances, communément dénommée LOLF, pour en mesurer sa réelle efficacité.

La décentralisation introduit une réelle complexification dans le fonctionnement de l'Etat. Celui-ci ne se dessaisit généralement pas de la totalité d'un domaine d'intervention, ce qui multiplie les étapes et les procédures. Le souci de simplification doit donc être constant. Il est une condition de la pérennisation des contrats et de leur efficacité.

Mais la simplification ne doit pas occulter la nécessité d'une concertation et d'une négociation entre tous les acteurs : salariés, syndicats, entreprises, élus locaux, représentants de la société civile etc. Les liens créés avec les représentants dans les conseils économiques et sociaux régionaux devraient à cet égard être précieux.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Nous nous reconnaissons parfaitement dans l'avis qui apporte des réponses à l'objectif d'aménagement et de développement de nos territoires au service de l'emploi, et préconise la contractualisation afin de répondre à deux principes : la prise en compte des initiatives locales, et la nécessité des cohérences des politiques. Toutefois, le groupe de la CFTC s'interroge sur quelques aspects.

Le tout-contractualisation : la démarche contractuelle doit être un outil pour un développement équilibré du territoire et des territoires, mais cette contractualisation doit se faire dans une démarche prospective. Il est donc souhaitable que, comme l'Etat, les régions se dotent de documents prospectifs, ce qui suppose que les SRADT soient élaborés dans un esprit partenarial entre les différentes collectivités et les acteurs de la société civile, tant au stade du diagnostic qu'à celui des propositions. Attention toutefois à ne pas engendrer une complexité extrême entre tous les niveaux de contrats proposés : Etat-région, Etat-métropole-région, et région-territoire.

Cette compilation de contrats ne paraît pas simplifier la tâche de chacun. Ne risque-t-on pas d'assister à un effacement plus grand de l'Etat ? Le groupe de la CFTC rappelle que l'Etat est l'ultime garant du bien commun. Il appuie donc la recommandation de l'avis qui souhaite que le transfert de compétences liées à l'approfondissement de la décentralisation ne corresponde pas à un

désengagement de l'Etat dans la contractualisation, même s'il peut être à l'origine d'un redéploiement des crédits.

La démarche contractuelle constitue un moyen d'affirmer concrètement le rôle de la région en tant que « chef de file » en matière d'aménagement du territoire et garante, avec l'Etat, de la cohérence. Le fait de lui confier la maîtrise de la négociation des contrats infra-régionaux permettra de répondre à une planification territoriale dans un esprit développé avec succès par l'intercommunalité et la définition de stratégies inter-régionales.

Concernant les métropoles, le groupe de la CFTC considère que les grandes métropoles, *a fortiori* lorsqu'elles sont multipolaires, ont une aire d'influence qui peut dépasser les limites d'une région. Il ne faut donc pas se figer dans des frontières qui ne veulent rien dire dans la vie quotidienne économique et sociale.

Concernant la notion de péréquation, le groupe de la CFTC pense que cette démarche, prenant en compte les inégalités structurelles, doit aller au-delà de la péréquation fiscale afin de garantir une égalité de tous dans l'accès aux droits sociaux minimaux. Il s'interroge sur le risque d'une péréquation à plusieurs vitesses lorsque l'avis parle d'équité plutôt que d'égalité.

L'avis propose une gestion régionale à la carte des fonds structurels européens, centralisée pour les financements des grands projets, régionalisée et articulée à la contractualisation nationale pour les projets de niveau régional ou infra-régional, pour les régions qui le souhaitent. Comment fait-on la différence entre les grands projets et les autres ? Un trop grand rapprochement entre les régions et Bruxelles n'est-il pas en contradiction avec la vision des grands projets structurants à l'échelle européenne ?

Le groupe de la CFTC s'interroge aussi sur le risque de désengagement progressif de l'Etat par rapport à des politiques qui lui sont jusqu'ici dévolues, et sur le risque de substitution d'un « Etat-minimum » à un « Etat-providence ». L'Etat doit conserver un rôle majeur dans l'animation de ces fonds au nom de la nécessaire péréquation entre les régions. Il doit demeurer le garant de l'équilibre et de l'équité entre les territoires. Il doit aussi s'assurer que les fonds communautaires permettent bien la réduction des disparités et non l'inverse. L'Etat doit rester l'interlocuteur privilégié entre les régions et l'Europe.

Avant d'aller plus loin dans la régionalisation de ces fonds, une évaluation appropriée des expériences engagées, notamment en Alsace, devrait être effectuée.

La société civile a un rôle à jouer dans les processus de contractualisation. Encore faudrait-il définir de manière précise les contours que l'on veut donner à cette société civile. Sur quels critères se fonder pour juger de la représentativité de ses membres, particulièrement au niveau territorial ?

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Les toutes dernières lignes du projet d'avis mettent en avant une exigence forte : celle qu'à l'Etat de mener à son terme, et dans les délais prévus, la conduite des contrats de plan actuels 2001-2006. En effet, des modifications nécessaires des termes de la contractualisation entre l'Etat et les régions ne doivent pas faire oublier le peu de cas qu'à parfois l'Etat de ses propres engagements pour les contrats existants. Ce qui est en jeu, c'est non seulement le respect de la parole donnée, et donc le respect des acteurs, mais également le développement économique et social des territoires.

Les propositions préconisant de nouveaux modes de contractualisation semblent cohérentes compte-tenu des nouvelles organisations institutionnelles qui se mettent en place dans notre pays. Il ne peut s'agir en effet de simplement préconiser de nouvelles procédures sans voir ce qui a bougé tant du point de vue de la responsabilité des différents acteurs que du besoin désormais patent d'une vision stratégique la plus partagée possible du devenir des territoires. En ce sens, l'appel à la participation des acteurs aux différentes étapes du processus de contractualisation recueille notre assentiment.

L'avis aurait mérité de s'attarder un peu sur les responsabilités de ces acteurs pour formaliser des projets de développement durable en territoire. D'autant plus que les régions vont se voir conférer le pilotage des politiques publiques en matière de développement économique. Il nous faut, en la matière, des partenariats mutuellement engageants et qui prennent en compte les coûts grandissants de recherche et développement, d'ingénierie, d'organisation des territoires. Nous avons devant nous un défi important, celui du renouvellement du tissu productif et de services qui va impacter directement la gestion des territoires. La mutation technologique à laquelle nous assistons ne se résume pas à l'apparition de nouveaux produits mais porte en elle de nouvelles façons de produire : vont-elles se traduire par une intensification du travail en laissant des populations et des territoires à l'abandon ou bien vont-elles permettre de gagner du progrès social ? Comment lier solidement le développement des capacités des salariés avec celui du développement économique ?

Cela pose toute la question de la responsabilité sociale et territoriale des entreprises qui ne doit pas être seulement pensée au moment de crises, de fermetures de sites ou de licenciements massifs, mais qui devrait accompagner toutes les décisions stratégiques de l'entreprise. Les acteurs en territoire, qu'ils soient salariés, élus locaux ou représentants de différentes catégories de la population ne peuvent demeurer à l'écart de ces choix, en subir les conséquences sans réelle possibilité d'intervention en amont. De ce point de vue, nous contestons un concept de l'attractivité du territoire qui enferme cette notion dans la vision étroite du seul environnement immédiat des entreprises. Une véritable attractivité doit reposer sur un projet cohérent de développement du territoire qui

intègre le social, l'humain et l'environnemental, et qui repose donc sur un diagnostic sérieux et partagé.

Enfin, cette vision d'une nouvelle politique contractuelle dans un contexte de décentralisation croissante rend plus nécessaire encore l'intervention de l'Etat, dans des rôles différents mais essentiels : assurer la mise en cohérence dans les territoires autour d'intérêts communs partagés et la solidarité entre les territoires pour gagner une nouvelle cohésion nationale. Ainsi d'une articulation, entre vision prospective et programmation qui suppose une stratégie claire de l'Etat en matière de projet national de croissance en Europe.

Plus de cohésion suppose un rôle renouvelé des services publics qui ne soit pas simplement posé en terme de survie pour les territoires les plus en déshérence, mais qui structure un projet de développement solidaire. La contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et les entreprises publiques devrait mieux intégrer ces aspects de développement.

Le groupe de la CGT a adopté le texte.

Groupe de la CGT-FO

Entre l'avis présenté par notre camarade Roland Raignoux en septembre 1995 sur le « *devenir de la planification française ?* » (JO du 24 octobre 1995) et celui soumis aujourd'hui, chacun mesure les dérives d'une contractualisation qui ne résiste plus aux restrictions budgétaires, à l'implacable modernité du temps et au dénigrement de la « complexité procédurière ».

Si l'efficacité et la transparence invitent au renouveau des contrats de plan Etat-régions, la difficulté rencontrée ici est de penser leur bonne gestion à partir des concepts et de cadres largement imprégnés de préoccupations financières et de repli de la puissance publique.

De la planification aux actuelles politiques et schémas d'aménagement du territoire dont la clarification est souhaitable, il est démontré un passage de la pertinence des CPER à leur affaiblissement. Prétendre qu'ils peuvent être maintenus en l'état serait une erreur. Mais, entre l'évolution maîtrisée et l'adaptation à une nouvelle architecture constitutionnelle, au moment où la thématique de l'intérêt général se mélange à la gestion au cas par cas, selon les moyens et les opportunités institutionnelles nationales comme européennes, il y a toute la question du transfert des charges et des risques d'une région à l'autre.

Nul ne peut ignorer les engagements budgétaires imposés à l'Etat qui pénalisent toutes les formes de solidarité, y compris territoriales, et dont les CPER sont un levier ; ce qui laisse à douter d'une volonté gouvernementale à les réformer efficacement.

Une vision prospective, l'Etat reste le principal garant de la cohérence globale sur le territoire national, qui doit entretenir le principe de péréquation et pérenniser ses financements, la diminution inexorable de la dépense publique, le contraint à une forme d'impuissance.

Faut-il redire que le Conseil économique et social s'est prononcé en faveur de la renégociation du pacte de stabilité et de croissance (PSC) ?

Au-delà de ces considérations, la société civile, à laquelle il est fait largement allusion, est-elle un recours pour réhabiliter l'espace public et donner un sens concret aux CPER par l'implication d'un micro-regroupement tel les CESR ?

Ce qui nous renvoie à la légitimité démocratique des décisions qui seraient prises, d'autant que la réalité du pouvoir sera toujours exercée ailleurs, et que le système brouillera l'identification des responsabilités.

En conclusion, sauf à admettre que la loi sur les responsabilités locales en cours de vote, celle organique aux lois de finances dont il est impossible d'anticiper l'impact sur le financement des CPER, la territorialisation de la FPE et plus récemment, la perspective de contrat de partenariat public-privé, n'auraient aucune incidence sur la nouvelle politique contractuelle, et de fait constitueraient une somme de certitudes susceptible d'assurer le développement équilibré du territoire.

Or, le groupe Force Ouvrière est loin d'être convaincu, que ces dispositifs représentent une alternative constructive pour assurer l'avenir des contrats de plan.

Pour toutes ces raisons le groupe Force ouvrière s'est abstenu.

Groupe de la coopération

La contractualisation est une bonne chose, elle s'inscrit dans la durée et tous les contractants qui en font la critique ne mettent cependant jamais en cause son principe : il s'agit d'accélérer la réalisation de projets visant au développement d'un territoire, et ceci à travers un processus démocratique qui doit préserver la proximité. La contractualisation souffre de maux que l'on doit soigner pour qu'elle rentre dans une convalescence après ses péchés de jeunesse. Ces défauts sont dus au système lui-même, mais aussi aux textes successifs portant sur les compétences des collectivités locales.

La contractualisation doit être précédée d'une démarche prospective poussée et qui débouche sur la définition d'un projet cohérent de développement. Ce « diagnostic territorial » doit intégrer tous les contractants qu'ils soient les représentants de l'Etat, de la région, du département, du local, ... mais aussi de la société civile et éventuellement d'experts ou de documents établis par ceux-ci. Les projets devront être articulés autour d'objectifs qui pourront être classés sur le court terme (3 ans), le moyen terme (5 ans) et le long terme (10 ans), en tenant compte des possibilités financières pour en éviter les dérives. Ces objectifs devront être évalués non seulement par les organismes financiers mais aussi par la société civile via les CESR. Ils devront être entérinés par les assemblées régionales car le groupe de la coopération pense que face à l'Etat, la région doit fédérer les autres contractants, comme elle doit pouvoir contracter au nom des

métropoles situées sur son territoire, et pouvoir contracter avec les régions européennes frontalières. Cette recherche de cohérence devrait éviter le saupoudrage des crédits qui souvent conduit la stratégie électorale à ne pas se soumettre à la stratégie d'efficacité pour le bonheur de tous. Il faut préférer la qualité au nombre et favoriser en priorité l'investissement plutôt que de renforcer les dépenses de fonctionnement.

Au regard des défauts du fonctionnement actuel, la simplification des procédures est nécessaire. La complexification est souvent la conséquence du nombre d'acteurs « avides », qui privilégient parfois leur intérêt particulier au détriment du projet d'intérêt général dont d'ailleurs ils auront à profiter. C'est un argument supplémentaire pour que la région soit chef de file. Mais souvent sa faible dimension géographique et ses moyens la pénalisent pour être un interlocuteur crédible aux yeux de tous. La simplification a pour corollaire l'organisation des acteurs, une meilleure articulation des durées pour atteindre les objectifs, ainsi que le suivi par une réunion annuelle des contractants.

Enfin, il faut assouplir et alléger les procédures budgétaires par le décroisement des financements, par le renforcement de la stabilité, la transversalité et la fongibilité des crédits quels que soient les hommes au pouvoir du moment. L'avis met en garde, très faiblement, trop timidement, sur les dérives budgétaires des collectivités territoriales liées au désistement de l'Etat. La région de Haute-Normandie s'est par exemple endettée pour la rénovation des lycées par des emprunts importants, au point que d'autres problèmes de la compétence de la région n'ont pu être traités. L'appel à l'emprunt devra être mesuré car il doit être remboursé. Il faut faire attention à ne pas charger la fiscalité du citoyen contribuable et des entreprises.

Groupe des entreprises privées

Notre groupe se réjouit qu'après une première analyse géographique et historique, le rapporteur tire comme première conclusion « qu'il ne saurait être question de remettre en cause la contractualisation comme forme de gestion des politiques publiques ».

Ce principe fondamental rappelé, nous adhérons à la proposition de consolider le dispositif de la contractualisation en affirmant sa vocation en tant qu'outil d'aménagement du territoire, en mettant en œuvre une démarche prospective tout en simplifiant les procédures pour plus d'efficacité.

De ce point de vue, la recherche de cohérence entre les différentes opérations apparaît comme fondamentale pour aboutir à une bonne gestion des finances publiques. De même, il convient de préserver la complémentarité entre les fonds structurels et les contrats de plan.

L'avis insiste sur la nécessité d'inscrire la contractualisation dans une démarche prospective, même si cet exercice s'avère difficile à tous les niveaux où il doit être pratiqué : Etat, régions, pays et agglomérations, départements, en prenant soin d'intégrer la dimension européenne, notamment avec le Schéma de

développement de l'espace communautaire (SDEC). L'Europe est, dans le domaine de la prospective comme dans celui des politiques de cohésion territoriale, une dimension qu'il nous faut impérativement prendre en compte (et plus particulièrement dans les documents de prospective), sous peine de nous disqualifier au sein même de notre espace européen.

Nous apprécions que le rapporteur n'ait pas oublié, dans son approche, de prendre appui sur les corps intermédiaires. Par ailleurs, nous nous félicitons que l'avis encourage la péréquation inter-régionale, de même que l'inter-régionalité, et plus particulièrement à travers les NTIC.

Nous pensons cependant qu'une remarque importante s'impose à nous. En langage normal, le mot contrat signifie « convention juridique par laquelle les contractants s'engagent réciproquement les uns envers les autres à faire (ou ne pas faire) quelque chose ». Le non-respect d'un contrat est donc normalement susceptible de sanctions décidées par la juridiction compétente. Tel n'a pas été le cas jusqu'à présent pour les contrats de plan Etat-régions dont le non-respect s'aggrave au fil du temps.

A titre d'exemple, pour les autorisations de programme du volet routier des quatre contrats de plan successifs, le taux d'exécution a été quasi total pour les 2 premiers 102,7 % pour les 5 ans de 84 à 88, puis 96,5 % pour les 5 années suivantes 89-93. Pour le 3ème contrat de 5 ans porté à 6 ans par décision unilatérale de l'Etat, le taux de réalisation a été de 82,6 % en 6 ans soit 68,8 % sur la durée initiale. Actuellement le 4^{ème} contrat d'une durée théorique de 7 ans se déroule sur un rythme analogue au précédent. Compte tenu des gels de crédits budgétaires successifs, il pourrait afficher en fin de 5^{ème} année (fin 2004) un retard de 18 mois, son taux d'exécution étant de 50 % au lieu de 71 % et son achèvement au rythme actuel prendrait 10 ans au lieu de 7.

Vingt ans après leur création, les contrats de plan Etat-régions se sont alourdis par la démultiplication des orientations. Leurs axes stratégiques sont de moins en moins lisibles.

Ainsi, les moyens de l'Etat relèvent de près d'une vingtaine de ministères (le ministère de l'équipement représente 41 % des moyens de l'Etat dans la génération actuelle 2000-2006). De nombreux co-financeurs ont rejoint l'Etat et les régions avec principalement les collectivités locales (départements et grandes agglomérations) puis les gestionnaires d'infrastructures (VNF et RFF) et enfin l'Europe (fonds structurels).

Cette complexité croissante de cofinancement et la démultiplication des missions ont rendu très délicat le suivi de l'exécution des contrats de plan. Nous apprécions donc le souhait du rapporteur de faire évoluer les contrats vers plus de simplicité avec un suivi et une évaluation à période définie avec une plus grande professionnalisation des acteurs.

Nous souscrivons aussi à l'idée de doter la région d'un rôle de chef de file permettant une meilleure cohésion des actions. Nous aurions toutefois aimé que lui soit donnée la possibilité d'organiser la suppléance d'un partenaire défaillant

en attendant que l'évolution des esprits permette de prévoir un système de compensation financière adéquat pour sanctionner les éventuelles décisions unilatérales de non-respect des engagements contractuels.

Nous avons enfin une inquiétude concernant la dérive franco-française qui consiste, en voulant améliorer ou simplifier l'architecture d'un système, à verser dans un structuralisme tous azimuts où l'on aboutit à un foisonnement de procédures, d'instances, de schémas, d'agences et autres dispositifs qui s'avèrent finalement peu lisibles et sûrement sources de retards... Une première simplification pourrait être effectivement de favoriser une utilisation optimale des CESR, plutôt que de créer des structures de composition analogue spécifiques à telle ou telle action.

Au total, et parce que selon nous le Conseil économique et social ouvre clairement la voie à emprunter, le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques se retrouve largement dans le contenu du projet d'avis et se contentera donc de souligner certains aspects auxquels il est particulièrement sensible.

La planification conçue comme une volonté partant de l'Etat, se propageant à tous les acteurs, a vécu. Elle ne correspond plus à la complexité et aux interconnexions du monde actuel.

Pour autant le destin des hommes ne se résume pas dans l'attente de l'avenir que les lois de l'économie et du marché leur octroieront, et si on ne peut pas plus s'affranchir des lois de l'économie que des lois de la gravitation, ou ignorer que la dynamique du marché est un moteur essentiel du développement, c'est aux hommes de dire ce qu'ils veulent en faire et de décider où ils veulent aller.

C'est la problématique des contrats de plan Etat-régions qui est au cœur des grands enjeux actuels : libérer et stimuler l'initiative locale en la fédérant au niveau régional et en la mettant en perspective au niveau national ; renouveler le rôle de l'Etat qui reste garant de la cohésion nationale mais en le repensant dans une perspective européenne, en liaison avec chaque région. Nous pensons que ceci peut ressourcer la capacité d'initiative de l'Etat à l'égard de l'Europe.

La dimension territoriale des contrats est essentielle : il s'agit de développer l'attractivité de chaque territoire en resituant les initiatives locales dans une perspective globale, en leur « donnant du sens », pour les acteurs, pour les citoyens. Les entreprises publiques peuvent y trouver un terrain pour faire vivre et renouveler leur tradition et leur savoir-faire de service public.

Nous sommes d'accord sur l'importance de la dimension prospective. Ceci amène à une question qui nous semble essentielle : comment éveiller avec ces contrats un nouvel intérêt pour la démocratie à travers la double dimension

locale et de vie quotidienne d'un côté, globale et prospective de l'autre ? Il y a là une responsabilité des élus, mais aussi de la société civile organisée pour aller au devant de l'intérêt de nos concitoyens, pour la vie démocratique et le stimuler.

Ou alors, il faudrait se résigner à ce que cette décentralisation ne soit qu'un processus technocratique, étranger aux vraies préoccupations de gens. C'est aussi la cohésion régionale des projets, cohésion technique et cohésion politique, qui imposera progressivement la région comme tête de file et qui permettra de surmonter les difficultés liées à la multiplicité des acteurs.

A cet égard, le projet d'avis souligne bien que les métropoles régionales sont des acteurs essentiels du développement régional dont elles sont solidaires mais qu'en même temps elles sont concernées par des enjeux qui dépassent le cadre régional. Ceci justifie l'existence de contrats Etat-métropoles, coordonnés avec les contrats Etat-régions.

Notre groupe est sensible aux propositions de renégociation et de suivi en cours de contrat : cette formule qui prend en compte la réalité de contraintes globales qu'il appartient à l'Etat de réguler est préférable à une « judiciarisation » qui n'effacera pas les aléas budgétaires et qui est de nature à alimenter un discours démagogique contre l'Etat.

De la même manière nous accordons beaucoup d'importance au processus d'évaluation qui doit être abordé dans un esprit participatif et contradictoire, responsabilisant l'ensemble des acteurs.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Il ne viendrait à l'idée de personne de contester l'utilité et l'efficacité des contrats de plan. Le groupe de la mutualité constate cependant que, faute de perspectives à long terme, faute d'un cadre institutionnel chargé d'articuler les différents niveaux d'intervention des collectivités publiques sur le territoire et sur l'économie du pays, faute enfin d'une volonté politique globale qui donne un axe national autour duquel se synthétisent les structures du national au local, le contrat de plan ne peut avoir qu'une efficacité réduite. La réflexion ne pouvait donc se focaliser sur l'avenir des seuls contrats de plan, sans approfondir le cadre rénové d'une « planification à la française » associé à l'évolution européenne. Le projet d'avis déborde en cela avec succès le texte de la saisine gouvernementale, qui reflète insuffisamment l'importance de l'évolution à laquelle il faut se consacrer en matière de planification moderne.

Le projet d'avis approuve le principe général de la contractualisation comme forme de gestion des politiques publiques. Il insiste sur deux aspects de ce problème qui rencontrent l'approbation du groupe de la mutualité :

- l'organisation d'une double harmonie: assurer, tout d'abord, l'articulation entre prospective et court terme ; veiller ensuite à réaliser un emboîtement cohérent entre les différents niveaux

territoriaux, dont l'empilement même n'a pas encore donné lieu à une remise en cause sérieuse. L'avenir des Contrats de plan passe par une réflexion globale qui ne pourrait être assurée que dans le cadre d'un schéma national prospectif à long terme, décliné lui-même en schémas régionaux regroupant et harmonisant, à leur tour, les contractualisations « à géométrie variable » comme les nomme le projet d'avis.

- l'insertion dans ces procédures d'articulation, de la participation effective, principalement sous forme consultative, de la société civile. Le groupe de la mutualité approuve le principe de cette insertion, mais estime que sa mise en œuvre doit être améliorée : les partenaires de la société civile doivent recevoir, dans la concertation orchestrée au moyen des assemblées consultatives (CESR mais aussi chambres consulaires et chambres régionales de l'économie sociale -CRES-), la place qui correspond à leur réelle implantation dans la population. En outre, au-delà de la simple concertation, ils doivent être reconnus comme partenaires décisionnaires, en fonction de l'acuité de leurs compétences propres, ou (et) de l'importance de leur implantation, particulièrement dans les projets locaux.

En ce qui concerne les propositions touchant aux procédures financières, le groupe de la mutualité approuve toute simplification visant à une meilleure visibilité par les usagers et l'opinion publique en général. Allègement et assouplissement des procédures budgétaires sont souhaitables, pourvu qu'elles ne conduisent pas à des pratiques visant à exonérer l'Etat de ses responsabilités, et que les règles de péréquation soient respectées dans un esprit d'égalité et de solidarité.

Le groupe de la mutualité a voté favorablement.

Groupe de l'UNAF

L'objectif des nouvelles politiques contractuelles, comme le souligne le rapport, est d'améliorer l'articulation et la cohérence des modes de financement dans un contexte de décentralisation, où chacun des acteurs, avec sa nature propre et ses compétences particulières, doit contribuer à l'aménagement du territoire dans le respect des spécificités historiques, culturelles et locales de chaque entité.

Le groupe de l'UNAF aurait aimé que la place des départements dans la nouvelle organisation soit mieux précisée. Leur rôle est fondamental, d'autant plus qu'avec la loi sur les responsabilités locales, ils deviennent chef de file dans le domaine social, de l'aménagement du territoire, et dans la gestion des espaces ruraux. On ne saurait en effet concevoir le développement durable des territoires sans cette dimension qui permet de fonder le développement local sur l'épanouissement des familles, dans la proximité et à l'échelle des bassins de vie.

D'autre part, s'il est important de faire de la prospective, est-ce raisonnable de le faire à vingt ans dans une société caractérisée par la mobilité des populations et les contraintes de l'économie ? Qui aurait imaginé en 1984 les conséquences de la chute du mur de Berlin et tout le processus qui a suivi : l'Europe à vingt-cinq, le mouvement de délocalisation des entreprises, ou l'intensification des flux migratoires ? Qui aurait imaginé il y a quinze ans le souhait exprimé aujourd'hui par 45 % des Français d'habiter en milieu rural ? Pour les grands projets, et en particulier pour les infrastructures lourdes, la prospective à douze ans semblerait plus cohérente dans un cadre régional ou interrégional. Par contre, il est important de vérifier si les objectifs de la programmation sont atteints par une évaluation tous les trois ans, et éventuellement de réajuster les contrats.

Le groupe de l'UNAF soutient la recommandation de l'avis visant la recherche de simplification des contrats, afin d'éviter « le mille feuilles » si souvent décrié et le manque de cohérence des financements croisés. L'UNAF, très attachée à la globalité des territoires, considère que chaque composante (métropoles, villes, bourgs, communes rurales) en fait la richesse. En créant des contrats Etat - grandes métropoles, ne risque-t-on pas de créer des pôles de croissance qui tendraient à « *déconcentrer la centralisation* » ? Les grandes villes et métropoles participent au dynamisme et à l'équilibre du territoire, mais leurs projets doivent rester intégrés à ceux des régions, voire des interrégions. Le risque n'est-il pas de créer une « élite territoriale » avec des métropoles dont le rayonnement se ferait au détriment des petites villes et du milieu rural isolé ?

L'avis insiste également sur le rôle des citoyens dans la politique contractuelle. N'oublions pas qu'ils en sont la finalité ! Par une meilleure information et une recherche de simplification, les collectivités territoriales organisent la qualité de vie des familles et des populations dans tous les domaines de leur vie quotidienne, qu'elles habitent en milieu rural ou en ville.

L'enjeu est de taille, car on ne saurait faire sans les habitants. Le groupe de l'UNAF apprécie donc que l'avis encourage le rôle plein et entier des associations. Leur partenariat avec les collectivités locales doit être systématique et matérialisé par un contrat qui clarifie les rôles et les engagements de chacun et donne les bases d'une évaluation des projets. Les petits projets, souvent innovants et expérimentaux, doivent être soutenus afin de reconnaître l'action conduite par des milliers de bénévoles qui œuvrent activement à la vitalisation des territoires.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. En accord avec les principales orientations de l'avis, il s'est prononcé en sa faveur.

Groupe de l'UNSA

L'avis prend clairement l'option de conforter la pratique de la contractualisation esquissée dans les années 70 et structurée par les lois de 82/83. Il y voit la pratique moderne de gestion des politiques publiques. Elle peut être un moyen de concilier le développement de responsabilités locales éclatées et la nécessaire articulation des politiques locales, nationale et européenne au service d'un aménagement cohérent du territoire.

Un bref historique met en évidence les évolutions de la contractualisation et ses acquis. Le futur schéma national d'aménagement durable du territoire, que préconise le projet d'avis, doit s'appuyer sur les schémas de services collectifs mis en place par Dominique Voynet.

Pas de contrat pertinent sans étude prospective qui le fonde, quel que soit le niveau (national, régional, local). Les outils font défaut. Il faut s'en doter d'urgence. Tous les contrats devraient intégrer la dimension européenne.

L'avis propose, pour les contrats Etat-régions, des documents prospectifs à long terme (20 ans) qui puissent être déclinés en contrats d'objectifs à 9 ans, révisables tous les 3 ans. Les contrats de programmation proprement dits, de durée plus courte, seraient la déclinaison opérationnelle des contrats d'objectifs.

Le suivi et l'évaluation sont aussi indispensables aux contrats que la prospective qui les fonde. Ils doivent être prévus, organisés, financés au moment de leur signature.

Pour la cohérence des contrats entre eux (Etat-régions, infra-régions, Etat-métropole, contrat de site), l'avis propose que la région soit chef de file en matière d'aménagement du territoire.

L'avis observe la complexité et la multiplicité des acteurs des contrats et s'inquiète des conséquences qui en résultent pour l'effectivité de leur mise en œuvre.

Devant l'impossibilité politique, semble-t-il, de réduire le nombre des niveaux de collectivités territoriales, l'avis propose « une structuration progressive des pays et agglomérations vers des périmètres plus efficaces » et confirme le département dans l'usage de conventions mais l'écarte de la contractualisation. Tout en affirmant qu'il est « un partenaire incontournable de la contractualisation ». Prudence ? Hésitation ? La clarté n'y gagne pas.

Même faiblesse à propos de la péréquation. Un long passage en traite. Il se conclut par des déclarations de principe excellentes, mais néglige de préconiser quoi que ce soit de précis. C'est pourtant essentiel.

De même, on peut s'interroger sur la pertinence des réserves exprimées sur la judiciarisation des contrats avec une préférence pour des instances de régulation à définir. Si, comme il est fort justement précisé dans l'avis, leur signature engage les partenaires du contrat, il faut que le non-respect des engagements d'une des parties soit sanctionné par la justice. Question de rigueur, de droiture et d'efficacité.

En dépit de ces réserves, l'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....169

Ont voté pour.....158

Se sont abstenus.....11

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 158

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Beaumesnil, de Benoist, Bros, Mme Cornier, MM. Dupuy, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Pinta, Rousseau, Sander, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Blassel, MM. Boulier, Bury, Denizard, Mmes Lasnier, Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguët, Toulisse, Vandeweege.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguière.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Delmas, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Manjon, Mansouri-Guilani, Masson, Muller, Rozet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ducrotté, Gautier, Grave, Marquet, Prugue, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Boisson, Cerruti, Chesnaud, Franck, Freidel, Ghigonis, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe de l'outre-mer - M. Aboubacar, Mlle Berthelot, Mme Jaubert.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Debout, Dechartre, Duhaucourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Franck, M. Gentilini, Mme Guilhem, MM. Jeantet, Mme Lindeperg, MM. Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pampidou, Robert, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcihacy.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Martin-Chauffier, Masanet.

Se sont abstenus : 11

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bilquez, Bouchet, Devy, Gamblin, Mmes Hofman, Monrique, Pungier, MM. Reynaud, Mme Videlaïne.

BIBLIOGRAPHIE

Henri de Benoist

« *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi* »

Conseil économique et social - 22 janvier 2003

Jean Billet

« *Le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification* »

Conseil économique et social - octobre 1997

Charles Bonissol

« *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire* »

Conseil économique et social - 9 juillet 2003

Annabelle Boutet, Vincent Fouchier, Colette Galmiche

« *La contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique* »

DATAR/CDU - septembre 2003

Annabelle Boutet

« *La contractualisation territoriale, un mode d'action publique en renouvellement permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement* »

Sous la direction de Vincent Fouchier

DATAR en partenariat avec CDU-DGHUC - septembre 2003

Claudette Brunet-Lechenault

« *La décentralisation et le citoyen* »

Conseil économique et social - Juin 2000

Jean-Claude Bury

« *Avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire* »

Conseil économique et social - Juillet 1998

Jean-Claude Bury

« *Métropoles et structuration du territoire* »

Conseil économique et social - Avril 2003

Jacques Chauvineau

« *Un premier bilan de la régionalisation ferroviaire* »

Conseil économique et social - Octobre 2003

Jacques Chauvineau
 « *La régionalisation ferroviaire* »
 Conseil économique et social - Septembre 2001

Jean-Pierre Gaudin, Jérôme Dubois
 « *L'action publique par convention : les politiques contractuelles aujourd'hui* »
 Cahiers de l'Institut de la décentralisation n° 3 - février 2003

Jean-Pierre Gaudin
 « *Gouverner par contrat : l'action publique en question* »
 Paris - Presses de Sciences Po - 1999

Jean-Pierre Lorens, Pascal Delafosse
 « *Les nouveaux défis de l'évaluation* »
 Pouvoirs locaux n° 57 - novembre 2003

Gérard Marcou, François Rangeon, Jean-Louis Thiebault
 « *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes* »
 Paris - L'Harmattan - 1997

Gérard Marcou
 « *Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques* »
 Le renouveau de l'aménagement en France et en Europe
 Economica 1994 - p.375

Jacqueline Mengin
 « *Développement local et politiques d'aménagement du territoire* »
 Conseil économique et social - Octobre 1998

Yves Morvan
 « *Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire* »
 Rapport à Madame la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (31 mars 1998)

« *Etat des lieux des SRADT* »
 Etude du cabinet ACADIE pour la DATAR - octobre 2003

TABLE DES SIGLES

CAR	: comités de l'administration régionale
CESR	: conseils économiques et sociaux régionaux
CGP	: commissariat général du plan
CIADT	: comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CNE	: conseil national de l'évaluation
COPIT	: conférence permanente intercommunale transfrontalière
CPER	: contrats de plan Etat-région
DATAR	: délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DIS	: délégations inter-services
DOCUP	: documents uniques de programmation
DOM	: départements d'Outre-mer
DOM-TOM	: départements d'Outre-mer et territoires d'Outre-mer
DSQ	: développement social des quartiers
DTA	: directives territoriales d'aménagement
EPCI	: établissements publics de coopération intercommunale
GRALE	: groupement de recherches sur l'administration locale en Europe
IUT	: institut universitaire de technologie
LOADT	: loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOADDT	: loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOLF	: loi organique relative aux lois de finances
MIAT	: missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire
PASER	: projet d'action stratégique de l'Etat en région
PITE	: programmes des interventions territoriales de l'Etat
PLU	: plan local d'urbanisme
PPP	: partenariat public-privé
RFF	: réseau ferré de France
SCOT	: schémas de cohérence territoriale
SDEC	: schéma de développement de l'espace communautaire
SGAR	: secrétariats généraux pour les affaires régionales
SNADT	: schéma national d'aménagement et de développement du territoire
SRADT	: schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
TER	: transport express régional
ZAC	: zone d'aménagement concerté

L'évolution du cadre institutionnel français, la place croissante de l'Union européenne, les mutations économiques et sociales au niveau mondial modifient le fonctionnement traditionnel des relations entre l'Etat et les collectivités. La contractualisation jouera un rôle essentiel dans l'émergence d'une nouvelle forme de gestion des politiques publiques.

Le Conseil économique et social propose des contrats de plan plus efficaces et plus cohérents pour contribuer à approfondir la décentralisation et à enrichir la démocratie.