

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

OCTOBRE 2006

**ÉPREUVE ÉCRITE DE VALORISATION DE L'EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE
CONSISTANT EN LA RÉOLUTION D'UN CAS EXPOSÉ DANS UN DOSSIER ET PORTANT
SUR UN PROBLÈME D'ORGANISATION OU DE GESTION RENCONTRÉ PAR UNE
COLLECTIVITÉ TERRITORIALE OU UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC LOCAL**

ÉPREUVE N° 5

Durée : 4 heures

Coefficient : 5

SUJET :

Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires (CIACT) du 6 mars dernier a lancé la préparation des nouveaux Contrats de Projet Etat-Régions (CPER) dont l'élaboration doit être achevée en fin d'année. A la veille de l'été une réunion de concertation animée par le Préfet de région et rassemblant les plus importantes collectivités locales doit avoir lieu, la seconde depuis le lancement des travaux préparatoires.

Vous êtes chargé(e) de mission auprès d'un président d'une Communauté urbaine (dénommée ici C.U.).

Celui-ci compte intervenir dans le débat et vous demande une note préparatoire permettant de cerner les enjeux de ces nouveaux contrats de projet en précisant notamment la place des collectivités et EPCI de niveau infra-régional dans ce cadre, ainsi que les principales critiques qui peuvent être faites au nouveau dispositif.

DOCUMENTS JOINTS

DOCUMENT N°1 : « Préparation des contrats de projets Etat-Régions 2007-2013 »
Circulaire du Premier Ministre du 6 mars 2006

Page 3

DOCUMENT N°2 : « Lettre du délégué Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires aux préfets de régions du 23 mars 2006 relative à la préparation du CPER ».

Page 9

DOCUMENT N°3 : « Lettre du Délégué Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires relative au volet territorial des CPER » Paris le 24 mai 2006.

Page 15

DOCUMENT N°4 : « L'état redéfinit les règles de son partenariat avec les collectivités » par Romain Mazon - La Gazette des communes 13 mars 2006.

Page 16

DOCUMENT N°5 : « Les contrats nouveaux sont arrivés » par Martine Kis
Le courrier des maires - avril 2006

Page 18

DOCUMENT N°6 : « Avis du Conseil économique et social du 23 juin 2004 » **Extraits**
Le Moniteur 1^{er} Avril 2005.

Page 21

DOCUMENT N°7 : « Rapport d'information sénatorial « Etat Régions : de nouveaux contrats pour l'aménagement du territoire » **Extraits** - 16 juillet 2004

Page 33

DOCUMENT N°8 : Rapport d'information sénatorial **Extraits**
« L'avenir des contrats de ville » du 15 juin 2005
La Gazette 22 août 2005

Page 46

DOCUMENT N°9 : « Bretagne : tensions Etat-Région sur les futurs contrats de projet »
par Xavier Debontride - La Gazette 27 mars 2006

Page 48

DOCUMENT N°10 : « Contrats de projets : Grandes villes, agglomérations et régions sur la même longueur d'onde ».
Grandes villes hebdo 22 mai 2006

Page 49

NOTA :

- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, ainsi que le nom fictif de la collectivité déjà mentionné dans l'énoncé, peuvent être portés sur la copie.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT N°1

*Le Premier Ministre*

Paris, le 6 mars 2006

N° 5137/SG

Le Premier ministre

à

Madame et Messieurs les préfets de région
(pour attribution)Mesdames et Messieurs les ministres
(pour information)Mesdames et Messieurs les préfets de
département
(pour information)

Objet : Préparation des contrats de projets Etat-Régions 2007-2013
Elaboration de la stratégie de l'Etat

L'Etat a engagé en 2004 un large travail de concertation portant sur l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les régions. Plus de 20 ans après les premiers contrats de plan Etat-Régions (CPER), il est nécessaire de tirer les enseignements de la nouvelle répartition des compétences issue de la décentralisation, des nouveaux modes d'évaluation des politiques publiques, qui sont au cœur de la loi organique relative aux lois de finances, ainsi que de la nécessité d'une meilleure articulation entre les stratégies nationales et européennes.

Les résultats de cette réflexion soulignent le souhait unanime des grandes associations d'élus de maintenir un outil de réflexion et d'action partenariale entre l'Etat et les collectivités territoriales, dès lors que cet instrument serait largement renouvelé.

Le Gouvernement partage ces conclusions.

La cinquième génération de contrats entre l'Etat et les régions, auxquelles nombre d'autres collectivités ont pris l'habitude de s'associer, sera engagée sur des bases profondément modifiées.

Les prochains contrats dénommés « contrats de projets Etat-Régions », auront pour fondements:

- des objectifs plus clairs ;
- des contenus plus resserrés ;
- des projets mieux étudiés ;
- un partenariat plus efficace avec les conseils régionaux et les autres catégories de collectivités territoriales ;
- une meilleure garantie du respect des engagements de l'Etat.

Par ailleurs, j'ai décidé de respecter le calendrier initialement prévu pour l'achèvement de l'actuelle génération de CPER et d'entamer sans délai la préparation du nouveau dispositif contractuel qui prendra effet au 1^{er} janvier 2007 et qui couvrira la période 2007-2013.

Cette échéance impose un calendrier de travail soutenu, parallèlement à la préparation des programmes européens 2007-2013.

I- Le dispositif contractuel proposé par le Gouvernement

Le Gouvernement est attaché à entretenir des relations contractuelles avec les différentes catégories de collectivités territoriales. La répartition des compétences guide désormais les formes du partenariat. Compte tenu de leurs missions en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, les régions ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés de l'Etat sans exclure les autres collectivités territoriales.

Je souhaite que le contrat soit un instrument à haute valeur ajoutée, dans le souci de l'efficacité des politiques conduites et de la clarté des objectifs poursuivis. Pour cela, les futurs contrats de projets Etat-Régions doivent être sélectifs. Ils doivent, plus que par le passé, identifier des axes stratégiques nettement distincts des interventions de droit commun, qui justifient une intervention particulière des partenaires publics, y compris les établissements publics de l'Etat concernés par les thématiques retenues. Ils seront concentrés sur des opérations d'investissement. Les politiques d'emploi et de formation professionnelle ainsi que les projets d'action collective au profit des entreprises pourront également être contractualisés sur des objectifs précis liés aux stratégies de compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques.

Le format des futurs contrats sera donc nettement réduit par rapport aux CPER 2000-2006. Ils n'épuiseront pas le champ des relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales. Sous réserve des nécessités de la coordination gouvernementale, un ou plusieurs départements ministériels pourront proposer une démarche contractuelle à un ou plusieurs niveaux de collectivités territoriales en matière de fonctionnement ou d'investissements hors champ des nouveaux CPER.

II- Les priorités nationales retenues pour les prochains contrats de projets Etat-régions

Les nouveaux contrats s'inscriront dans la stratégie nationale en faveur de la modernisation de notre pays et de la préparation de l'avenir. Les projets

d'investissement de dimension nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales, seront privilégiés.

Ils devront être identifiés à partir d'un recensement des grands projets prêts à être engagés, susceptibles de mobiliser les initiatives locales et de mutualiser les moyens des partenaires. A chaque fois que cela sera possible, l'opportunité de recourir du partenariat public-privé sera évaluée.

Le caractère stratégique des nouveaux contrats se traduira par le resserrement des champs d'action autour des trois objectifs et des thématiques suivants :

1°) la compétitivité et l'attractivité des territoires :

- accompagnement des pôles de compétitivité et des autres actions en faveur de la compétitivité (notamment par un soutien aux systèmes productifs locaux) y compris au titre des actions collectives ;
- renforcement de l'effort de recherche et modernisation des structures d'enseignement supérieur (programmes de recherche, mise au standard international de l'immobilier universitaire, vie étudiante) ;
- mise en place de grands équipements métropolitains ;
- soutien de la compétitivité des filières agricoles ;
- développement et régénération du réseau de transport ferroviaire de voyageurs - y compris les liaisons entre les réseaux urbains et périurbains et les études et acquisitions foncières relatives aux liaisons à grande vitesse,
- fret ferroviaire, fluvial et maritime.

2°) la dimension environnementale du développement durable :

- lutte contre le changement climatique et adaptation à ses effets dans le cadre de plans territoriaux intégrant notamment la promotion des énergies et des matériaux renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique
- gestion globale et équilibrée de la ressource en eau, des rivières et des milieux aquatiques ;
- meilleure prise en compte des risques naturels et technologiques ;
- protection et valorisation de la biodiversité.

3°)- la cohésion sociale et territoriale :

- emploi et formation professionnelle dans le cadre de stratégies par objectifs, au titre des politiques de compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques ;

- anticipation et accompagnement des mutations économiques (y compris au titre des actions collectives) dans les bassins les plus affectés ;
- rénovation urbaine ;
- prise en compte des handicaps spécifiques des départements d'outre-mer ;
- développement des massifs de montagne.

La création d'activités et d'emplois constituera un critère prioritaire pour l'engagement de l'Etat dans ces différents champs.

Les opérations relevant de l'article 24 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - réseau national routier dont la réalisation, prévue par les CPER 2000/2006, doit être achevée dans la limite de l'enveloppe initiale des crédits de l'Etat - seront programmées en dehors des futurs CPER, selon des modalités qui seront précisées parallèlement aux mandats que vous recevrez.

Les projets intéressant les grands itinéraires routiers et la réalisation des liaisons à grande vitesse seront traités en dehors des CPER. Les régions et les autres collectivités qui le souhaiteraient pourront s'associer à cette politique dans le cadre de contrats spécifiques.

III- L'élaboration de la stratégie de l'Etat

La négociation que vous serez appelés à conduire avec le président du conseil régional et les exécutifs locaux pour élaborer le contrat sera encadrée par un mandat spécifique à chaque région, que je vous adresserai avant l'été.

Pour préparer ces mandats de négociation, le Gouvernement s'appuiera sur vos réflexions et vos propositions.

Je souhaite que cette phase de la préparation soit conduite en liaison étroite avec la réflexion que vous avez engagée au titre des programmes européens. Il est indispensable de disposer d'un socle stratégique commun pour éclairer les orientations qui seront mises en œuvre de manière complémentaire par les deux procédures, conformément aux objectifs fixés par les Conseils européens de Lisbonne et Göteborg en faveur de l'innovation et du développement durable.

Le diagnostic territorial qui doit précéder l'élaboration de la stratégie des programmes européens sera donc mis à profit pour élaborer les propositions d'orientations stratégiques et identifier les grands projets susceptibles d'être contractualisés. Il servira également de cadre à la définition de la nouvelle génération des projets d'action stratégique de l'Etat en région (PASER).

A ce stade de la réflexion, à laquelle les membres du comité de l'administration régionale auront été associés, vous prendrez l'attache des principaux

exécutifs locaux et particulièrement du Président du conseil régional, pour dresser un constat partagé et apprécier les perspectives offertes par ces orientations.

IV- Méthodologie et calendrier

Je vous demande d'adresser pour le 21 avril prochain, à la DIACT, un projet de stratégie régionale de l'Etat regroupant sous un format synthétique (10 pages au maximum) le diagnostic territorial, les enjeux prioritaires qui vous paraîtront devoir être retenus pour les engagements futurs de l'Etat et les projets correspondants.

Ces projets, en nombre limité, devront revêtir une envergure nationale et s'inscrire dans les grandes orientations thématiques évoquées ci-dessus. Ils pourront comporter une ou plusieurs opérations d'investissement avec, le cas échéant, les actions d'ingénierie ou d'accompagnement indispensables.

Ce travail n'aura de sens que s'il est accompagné d'une hiérarchisation formulée sans ambiguïté.

Vous favoriserez par ailleurs les projets prêts à être engagés rapidement. Dans cet esprit, une procédure de réexamen systématique sera instituée pour assurer une mise à jour régulière de la programmation des opérations d'investissement. Des mécanismes d'actualisation seront également mis en place pour adapter en tant que de besoin le contenu des contrats entre 2008 et 2012. Une révision à mi-parcours aura lieu au second semestre de 2010. Les projets relevant des CPER 2000-2006 et non engagés à ce jour seront réexaminés au regard, d'une part, de leur conformité aux priorités retenues et, d'autre part, de leur degré de préparation, avant d'être éventuellement repris dans les nouveaux contrats.

Vous distinguerez les opérations nouvelles de celles qui constituent le prolongement de projets engagés antérieurement (nouvelles phases de grandes opérations pluriannuelles par exemple).

Certains espaces particuliers comme les massifs de montagne ou les grands bassins hydrographiques seront pris en considération à un niveau interrégional. Les préfets coordonnateurs de massif ou de bassin pourront proposer à ce titre des stratégies interrégionales qui devront être également intégrées aux futurs programmes européens.

Au-delà de ces grands projets qui constitueront le cœur de la future contractualisation, le Gouvernement prévoit d'engager des moyens spécifiques pour la mise en œuvre d'un volet territorial qui portera sur les thématiques suivantes :

- politique de développement durable des agglomérations, concourant notamment aux stratégies de compétitivité et de meilleure intégration du tissu urbain;
- développement numérique des territoires lié aux démarches de compétitivité économique ;
- stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique ;

- gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- prévention des risques naturels ;
- adaptation des services au public et accompagnement des initiatives innovantes dans le domaine des services à la personne y compris la reconversion des structures hospitalières en établissements de moyen et long séjours pour personnes âgées et adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

Le caractère plus diffus de ces opérations, en nombre important, et la nécessité de les inscrire dans une démarche territoriale conduisent à envisager dans ces cas la contractualisation d'enveloppes d'intervention ciblées relevant, le cas échéant, de plusieurs programmes ministériels.

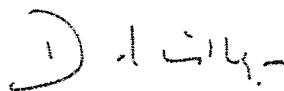
Dans toute la mesure du possible, vous recueillerez l'avis du conseil régional sur ces différents points.

Parallèlement à la réflexion qu'il vous revient de conduire, je demande à la DIACT d'animer un groupe de travail interministériel pour préciser, sur la base des thématiques prioritaires identifiées ci-dessus, les programmes budgétaires concernés et les évaluations financières pluriannuelles correspondantes.

Ces évaluations s'inscriront dans le cadre de la maîtrise des équilibres budgétaires. Le cadrage correspondant sera présenté au prochain CIACT.

Les questions relatives au suivi de l'exécution des CPER et à leur évaluation devront également être traitées et faire l'objet de propositions au prochain CIACT.

Le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires est chargé de vous communiquer des instructions complémentaires pour la mise en œuvre de ces directives.



Dominique DE VILLEPIN



PREMIER MINISTRE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

DIACT

Paris, le 23 mars 2006

Le Délégué Interministériel à l'Aménagement
et à la Compétitivité des Territoires

à

Madame et messieurs les préfets de région

Objet : Préparation des contrats de projets Etat-Régions (CPER).

Réf : Circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006.

P.J. : ~~2~~

- ~~- liste des objectifs et thématiques contractuels (classification);~~
- ~~- nomenclature des programmes correspondants.~~

Le CIACT du 6 mars 2006 a décidé d'engager les travaux préparatoires à la cinquième génération de contrats Etat-régions. Les nouveaux contrats porteront, de manière très prioritaire, sur des projets d'investissements d'envergure nationale et resserrés autour de trois axes : la compétitivité, le développement durable et la cohésion sociale et territoriale.

Le Premier ministre vous a demandé d'élaborer et de transmettre à la DIACT, pour le 21 avril, un projet de stratégie régionale de l'Etat, appuyé sur les premiers éléments d'un diagnostic territorial partagé, ainsi qu'une évaluation des projets susceptibles d'être contractualisés.

Il a par ailleurs chargé la DIACT :

- de coordonner les travaux préparatoires et d'assurer une bonne articulation avec les programmes européens ;
- de préparer avec le ministère chargé du budget et les ministères concernés par les thématiques contractuelles et au vu des propositions des préfets, un cadrage financier pluriannuel qui sera présenté au prochain CIACT ;
- de proposer un format et une méthode pour les volets territoriaux et interrégionaux ;
- d'élaborer en liaison avec les ministères concernés la méthodologie de suivi et d'évaluation des CPER.

La présente circulaire a pour objet de préciser, à ce stade, les conditions d'engagement de ces travaux, notamment en ce qui concerne l'architecture des futurs contrats pour faciliter le travail de concertation et de proposition qui vous est demandé. Des précisions complémentaires vous seront apportées ultérieurement, notamment sur les bases de vos observations.

1. le diagnostic territorial

Le C.I.A.C.T. du 6 mars 2006 a arrêté le principe d'un diagnostic territorial préalable aux futurs CPER et aux programmes européens.

Vous établirez ce diagnostic en recherchant un constat partagé avec les conseils régionaux et les autres partenaires locaux. Cette réflexion sera également mise à profit, le moment venu, pour la définition des nouveaux PASER.

Compte tenu du calendrier de préparation des CPER, il vous est demandé, à ce stade, de formaliser pour le 21 avril un document synthétique résumant les axes principaux du diagnostic territorial qui constituera le socle commun à ces différentes procédures, afin de dégager les orientations stratégiques pour le futur contrat de projets. Il devra comporter une analyse socio-économique et environnementale rapide de la région, la présentation des forces et des faiblesses des territoires qui la composent et l'identification des principaux enjeux d'aménagement, de développement durable et de compétitivité des territoires.

Vous pourrez notamment vous appuyer sur les données rassemblées par l'Observatoire des territoires et dont un extrait vous a été communiqué récemment, ainsi que sur les recommandations et documents méthodologiques élaborés pour la préparation des programmes européens, tout particulièrement dans les domaines de l'innovation, de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, des espaces urbains en difficulté, du développement équilibré des territoires ruraux, de l'enseignement supérieur ou des technologies de l'information, priorités communes aux CPER et aux programmes européens.

L'Observatoire des territoires (mèl : observatoire@diact.gouv.fr) est à votre disposition pour vous fournir des indications complémentaires sur les ressources mobilisables. Les directions régionales de l'INSEE ont été parallèlement sensibilisées sur ce point.

2. les « grands projets »

La circulaire du Premier ministre a retenu 15 thématiques regroupées autour des trois objectifs de base ~~(cf. annexe 1)~~. Chacune de ces thématiques correspond à un ou plusieurs programmes au sens de la LOLF. ~~selon le tableau joint en annexe 2.~~

➤ Les futurs CPER seront composés prioritairement de projets d'envergure nationale, susceptibles de créer des effets d'entraînement importants pour les économies régionales. Ces « grands projets », en nombre limité, seront identifiés et chiffrés dès la signature des contrats.

Ils devront en outre répondre aux critères suivants :

- être conformes à un ou plusieurs des objectifs prioritaires définis par la circulaire du 6 mars du Premier ministre et dont la ventilation figure à l'annexe 1 :
 - compétitivité et attractivité des territoires ;
 - développement durable et préservation de l'environnement (en particulier sous l'angle de la maîtrise de l'énergie) ;
 - cohésion sociale et territoriale (notamment sous l'angle de l'emploi).
- être en relation avec les points clefs du diagnostic territorial ;
- avoir un impact financier nécessitant une visibilité à moyen terme (tout en restant dans un calendrier compatible avec les CPER) et appeler la mobilisation des co-financements significatifs des collectivités territoriales voire des fonds européens.

Chaque grand projet pourra regrouper un certain nombre d'opérations élémentaires d'investissement rattachées aux thématiques prioritaires et concourant à un objectif commun. Au sein de chaque grand projet, une opération correspond :

- à une nature de travaux ;
- à un maître d'ouvrage identifié ;
- à une thématique principale et, le cas échéant, à une ou deux thématiques complémentaires ;
- à un programme LOLF (sauf exception justifiée).

La description des projets qui vous est demandée pour le 21 avril devra faire référence, si possible, aux opérations élémentaires identifiables à ce stade et aux financements à mobiliser dans les différents programmes LOLF concernés ou auprès de certains opérateurs de l'Etat (ADEME, Agences de l'eau, CNDS) et du « fonds Barnier »

D'autres organismes (CNRS, CEA, INSERM, etc.) sont rattachés aux champs d'intervention de certains programmes LOLF ~~(cf. annexe 2)~~.

Certaines opérations directement liées aux grands projets pourront mobiliser des financements hors du champ des CPER. L'architecture du projet devra alors distinguer les financements considérés comme contractualisables (sous réserve de la compatibilité de l'ensemble des demandes avec l'enveloppe globale de chaque programme) et les financements de l'Etat hors champ des CPER.

Les grands projets répondant à la logique décrite ci-dessus et dont la programmation a déjà été actée en CACT ou en réunion interministérielle devront être mentionnés dans votre rapport pour permettre une visibilité globale sur la mobilisation de crédits publics. Pour être pris en considération, le cas échéant, dans les nouveaux contrats, les grands projets non engagés au titre des CPER 2000-2006 devront s'inscrire dans les thématiques prioritaires.

Je vous engage à solliciter les administrations centrales concernées, parallèlement à la concertation locale, pour vérifier le degré d'avancement et de définition technique et financière des projets relevant de leurs compétences.

➤ Les stratégies relatives à l'accompagnement des politiques de compétitivité ~~(1-1)~~, y compris en matière agricole ~~(1-4)~~, la lutte contre le changement climatique ~~(2-1)~~, et l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques ~~(3-2)~~ pourront être mises en œuvre sous forme de « grands projets » thématiques régionaux précisément définis : partenariat, co-financements, objectifs quantifiés et territorialisés et modalités de mise en œuvre. Ils identifieront des points d'application et des dispositifs opérationnels précis. A ce stade, vous évalueriez la faisabilité de ce type d'intervention dans chacun des champs concernés.

3. le volet territorial

Le Gouvernement a arrêté le principe d'un volet territorial au sein des CPER, susceptible de financer des projets d'envergure plus limitée s'inscrivant dans une démarche territoriale infrarégionale. Ce volet territorial pourra donner lieu à des Conventions Territoriales, tant en milieu urbain qu'en zone rurale.

Les projets correspondants répondront aux mêmes objectifs généraux que les grands projets mais ils devront s'inscrire dans 6 thématiques spécifiques précisées par la circulaire du Premier ministre :

- la politique de développement durable des agglomérations, concourant notamment aux stratégies de compétitivité et de meilleure intégration du tissu urbain ;
- le développement numérique des territoires lié aux démarches de compétitivité économique ;
- les stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique ;
- la gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- la prévention des risques naturels ;
- l'adaptation des services au public et l'accompagnement des initiatives innovantes dans le domaine des services à la personne y compris la reconversion des structures hospitalières en établissements de moyen et long séjour pour personnes âgées et l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

Dans le cadre de ces thématiques, le Gouvernement a marqué sa volonté de soutenir les projets d'agglomération correspondant à une stratégie de compétitivité et de développement durable. Les villes moyennes et le monde rural sont également concernés par cette approche territoriale. Les démarches correspondantes devront impliquer directement une intercommunalité de projets au titre d'un EPCL, d'un pays ou d'un parc naturel régional.

Le cadre financier définitif du volet territorial sera précisé pour chaque région dans le courant du 3^{ème} trimestre 2006, en fonction de l'avancement de la concertation. Certains grands projets qui seront identifiés dans la première phase pourront en effet avoir un impact particulier sur certains territoires infra régionaux et sur le contenu des contrats territoriaux correspondants. Vous serez donc amenés à préciser progressivement les axes et les programmes budgétaires qui devront être privilégiés à ce titre. L'importance de ce volet pourra varier d'une région à l'autre.

Le niveau d'avancement variable des procédures contractuelles en cours sur le volet territorial des CPER 2000-2006 et la nécessité d'une approche sélective pour les projets relevant de la nouvelle période conduisent à retenir un calendrier spécifique pour la définition précise du volet territorial 2007-2013. Il s'agit de permettre une transition adaptée entre des contrats territoriaux en cours, dont certains ont été signés récemment, et l'engagement de nouveaux projets.

Dans ce but, le volet territorial des CPER 2007-2013 sera préparé sur une période qui s'achèvera au plus tard le 31 décembre 2007. Pendant cette période, les contrats en cours continueront à être mis en œuvre parallèlement aux CPER sur la base des engagements souscrits, dans la mesure où les opérations correspondantes pourront être menées à bien dans ce délai. La mise en œuvre de cette orientation vous sera précisée dans les mandats de négociation.

Je vous confirme enfin que l'Etat ne prévoit plus de soutenir dans le cadre des futurs CPER les actions d'ingénierie qui ont été fortement accompagnées par la génération de CPER qui s'achève, sauf en matière de lutte contre le changement climatique et de coopérations métropolitaines. L'intervention des collectivités territoriales à ce titre pourra en revanche être retenue dans le champ contractuel.

4. le volet interrégional

La circulaire du Premier ministre indique que certains espaces particuliers (massifs de montagne et grands bassins hydrographiques) pourront être pris en considération à un niveau interrégional.

Les préfets coordonnateurs pourront donc proposer la prise en compte de programmes interrégionaux par les CPER comme par les programmes FEDER, sans que le lien entre les deux soit obligatoire, en fonction de la position du partenariat régional et de celle qui sera adoptée par la Commission de l'Union européenne.

Les préfets concernés assureront la coordination avec leurs collègues des régions intéressées par des problématiques communes.

Les stratégies retenues devront concourir directement à des objectifs de développement durable.

5. le cadrage financier

L'objectif du Gouvernement est de garantir l'exécution des engagements qui auront été souscrits dans les contrats de projets.

La DIACT est chargée de préparer pour le prochain CIAC, avec le ministère chargé du budget et les ministères concernés, une maquette financière pluriannuelle qui servira de cadre à l'établissement des mandats de négociation qui vous seront adressés avant l'été.

Les principes qui prévaudront à l'élaboration de cette maquette devraient aboutir à des engagements ministériels globalement inférieurs à ceux de la précédente génération de contrats et à éviter la contractualisation d'une proportion trop importante des programmes LOLF. Ceci doit vous conduire à écarter dès maintenant les propositions qui apparaîtraient hors de proportion ou en simple reconduction avec les moyens ministériels mis en place au cours des années précédentes.

6. les éléments à transmettre pour le 21 avril

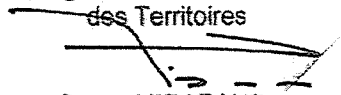
En application des instructions du Premier ministre, il vous appartient de transmettre pour le 21 avril un projet de stratégie régionale de l'Etat regroupant, sous un format synthétique (10 pages au maximum, hors annexes) :

- votre appréciation sur les premiers échanges que vous aurez pu tenir et sur les conditions générales de la négociation à engager avec les régions et les autres collectivités concernées, en mettant en évidence les points d'accord et les difficultés éventuelles ;

- un résumé du diagnostic territorial régional (analyse socio-économique et environnementale, forces-faiblesses, enjeux) et les orientations stratégiques que vous proposez de retenir pour l'engagement de l'Etat dans les futurs CPER pour votre région ;
- la liste des grands projets envisageables pour la contractualisation (au niveau régional et interrégional) et, si possible, les opérations constitutives (en annexe) ainsi que les hypothèses de cofinancement ;
- les orientations envisagées pour le volet territorial (principales thématiques, équilibre entre approches urbaines et rurales ; volume global des interventions prévisibles).

*

J'organiserai le 31 mars à la DIACT des réunions interrégionales informelles pour faire le point avec vous de l'avancement de vos travaux et des questions qui seraient soulevées.

le Délégué Interministériel
à l'Aménagement et à la Compétitivité
des Territoires

Pierre MIRABAUD

Paris, le 24 mai 2006



PREMIER MINISTRE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Délégué Interministériel à l'Aménagement
et à la Compétitivité des Territoires

à

Madame et messieurs les préfets de région

Objet : Préparation du volet territorial des contrats de projets Etat-Régions (CPER).

Réf : Circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006
Circulaires DIACT du 23 mars et du 14 avril 2006.

~~P.J. : 2~~

~~- liste des thématiques du volet territorial -~~
~~- nomenclature des programmes correspondants~~

Pour vous permettre de disposer d'un cadrage d'ensemble de la négociation du volet territorial des futurs CPER, dont la déclinaison en conventions territoriales pourra se dérouler jusqu'à la fin de l'année 2007, il m'est apparu utile de vous apporter des précisions sur le contenu, la méthode et les programmes mobilisables, afin de répondre aux sollicitations des collectivités territoriales et d'assurer une bonne coordination entre les deux volets des futurs CPER. Des indications complémentaires vous seront communiquées dans les mandats de négociation.

1) la nature du volet territorial

Le Premier ministre a indiqué que le volet territorial était destiné à permettre la prise en compte d'opérations d'envergure plus limitée, et s'inscrivant dans une démarche territoriale infrarégionale. J'ai été amené à vous préciser que ces démarches territoriales pourraient concerner aussi bien les agglomérations, les villes moyennes que le monde rural, dans une intercommunalité de projet (EPCI, pays ou parcs naturels). La nature de plusieurs des thématiques retenues dans le volet territorial pourra également justifier l'intervention des départements comme co-financeurs voire comme maîtres d'ouvrages.

En complément des programmes sectoriels concernés, le FNADT et le programme 123 (« Conditions de vie Outre-mer ») ont vocation à intervenir, dans leurs champs respectifs, dans les domaines définis par la circulaire du Premier ministre, en accompagnement des crédits ministériels ou exceptionnellement pour financer des opérations expérimentales ou innovantes pour lesquelles les interventions des programmes ministériels de droit commun sont inadaptées. Le programme 123 contribue à apporter des réponses appropriées aux spécificités de l'outre-mer.

Par souci de clarté et de cohérence, les conventions territoriales rappelleront les dispositions des autres contrats signés entre l'État et les collectivités locales au sein du même périmètre géographique (tels que les contrats urbains de cohésion sociale) et les actions du volet général du CPER localisées dans ce périmètre.

Il vous est demandé à ce stade d'évaluer l'intérêt et les perspectives d'engagement des collectivités dans le volet territorial et d'identifier les thématiques et les moyens financiers à réserver sous forme d'enveloppes correspondant aux programmes éligibles.

Compte tenu de ce qui précède, les discussions précises sur le contenu et la méthodologie du volet territorial au sein du futur CPER pourront être engagées dès lors que la négociation sur le soutien aux « grands projets » aura elle-même progressé de façon significative.

Au-delà des indications que vous m'avez récemment transmises, je vous prie de me communiquer dans les meilleurs délais, et dans toute la mesure du possible avant le 12 juin, les éléments utiles à la définition du volet territorial au sein des mandats de négociation qui vous seront adressés.

Pierre MIRABAUD

CIACI L'Etat redéfinit les règles de son partenariat avec les collectivités

Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (Ciact) du 6 mars restera dans les annales comme une date pivot. Après des mois de réflexion et de consultations, parfois tendues, le gouvernement vient, en effet, de présenter sa réforme des contrats de plan Etat-région. Il a également décidé de l'affectation et du mode d'emploi des fonds structurels européens 2007-2013. Le gouvernement a ainsi défini sa stratégie pour l'aménagement et la compétitivité du territoire pour les sept ans à venir.

CONTRATS DE PLAN

Pas de prolongation. Le Premier ministre avait annoncé, le 23 janvier, que les contrats de plan Etat-région (CPER) 2000-2006, malgré un taux de consommation trop faible, ne seraient pas prolongés. Cette décision est confirmée.

En octobre 2005, au cours d'un précédent Ciact, le déblocage d'une enveloppe d'un milliard d'euros avait été décidé, pour relancer les projets routiers et ferroviaires qui enregistrent les plus gros retards. Le Ciact y ajoute 500 millions d'euros de crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), dont 300 millions pour le volet routier et 200 millions pour les autres modes de transport. Le gouvernement escompte que ces crédits permettront d'achever la génération actuelle de CPER avec un

Le gouvernement a déblocqué 500 millions d'euros supplémentaires pour financer les infrastructures de transport.

■ **De nouveaux crédits devraient permettre d'atteindre un taux d'exécution de plus de 80 % des contrats de plan Etat-région (CPER).**

■ **Les CPER seront remplacés par des contrats de projet pour la génération 2007-2013.**

■ **Les villes moyennes se voient assigner un rôle de charnière pour l'aménagement du territoire.**

taux de réalisation, pour les crédits de l'Etat, de 80,84 %, contre 79,68 % pour la génération 1994-1999.

Certaines lignes budgétaires resteront faiblement consommées, selon les prévisions d'exécution du gouvernement à la fin de 2006 : le transport fluvial (56,54 %), les crédits du ministère de l'Environnement (65,93 %), ou les crédits PME, commerce et artisanat (57,69 %). Les crédits affectés aux massifs ne devraient pas dépasser 70,52 % de taux d'exécution, tandis que les estimations fixent à 67,63 % le taux de consommation des contrats interrégionaux.

CONTRATS DE PROJET

Naissance. Les contrats de plan sont morts, vive les contrats de projet ! La réforme ne se limite pas à un changement de dénomination. La durée des contrats sera portée de six à sept ans, comme pour les fonds structurels. Ils seront d'ailleurs largement conçus en application des stratégies de Lisbonne et de Göteborg (innovation, compétitivité et développement durable).

Trois objectifs leur sont assignés. Le premier concerne « la compétitivité et l'attractivité des territoires » : il accompagnera les pôles de compétitivité et les systèmes productifs locaux, le renforcement des structures d'enseignement supérieur, les

grands équipements métropolitains, le développement du transport ferroviaire de voyageurs, « y compris les liaisons entre les réseaux urbains et périurbains », et enfin, le fret ferroviaire, fluvial et mari-

Le calendrier extrêmement serré laisse peu de place à la concertation avec l'ensemble des partenaires.

time. Le deuxième objectif, « la dimension environnementale du développement durable », vise à lutter contre les changements climatiques, dans le cadre de plans territoriaux. Enfin, le troisième, « la cohésion sociale et territoriale », est centré sur l'emploi, la formation professionnelle et l'accompagnement des mutations économiques.

Des contrats de projet interrégionaux verront le jour. Le volet territorial, qui soutenait les territoires de projet, est maintenu, sans qu'on sache quels crédits lui seront affectés (25 % du total en 2000-2006). Surtout, il ne fait plus référence aux pays, ni au soutien à l'ingénierie territoriale.

Le calendrier est extrêmement serré. D'ici au 21 avril, les préfets de région devront remettre un diagnostic territorial identifiant les enjeux

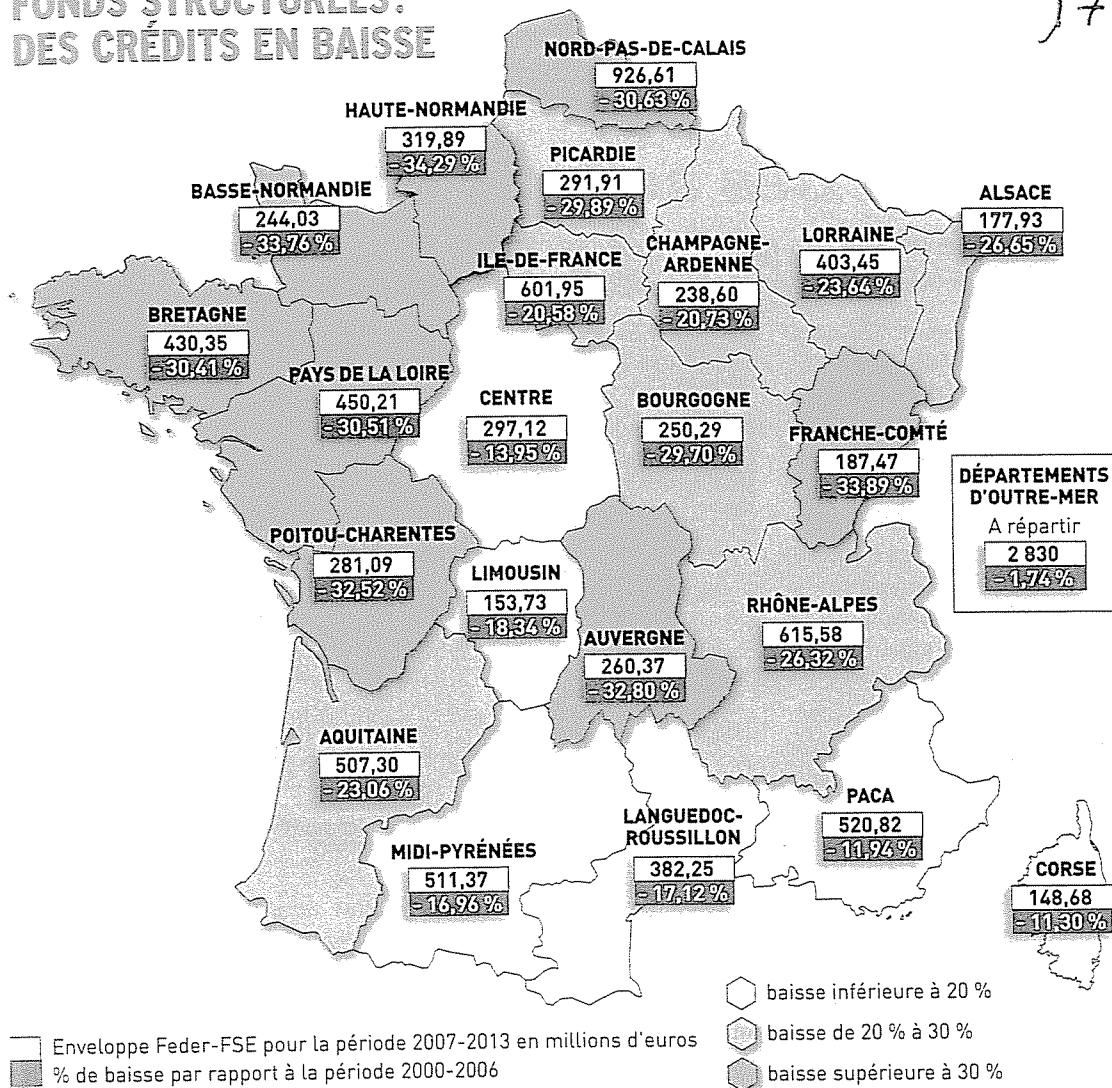
et les « grands projets » susceptibles d'être contractualisés, en concertation avec les exécutifs locaux. La négociation débutera au troisième trimestre, les contrats devant être signés à la fin de 2006.

Ce nouveau dispositif « ne choque pas » Bruno Bourg-Broc, président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), qui en espère « moins d'affichage et plus de concret ». Ce n'est pas le cas de l'Association des régions de France (ARF) : « Le calendrier imposé par l'Etat ne laisse aucune place à la nécessaire concertation avec l'ensemble des partenaires des régions. Ces nouveaux CPER ouvrent la porte à une contractualisation parcellaire et clientéliste avec les collectivités infrarégionales, remettant en cause le partenariat privilégié Etat-région qui avait pourtant donné des gages d'efficacité. »

VILLES MOYENNES

Soutien. Le gouvernement ne veut pas d'une « vision duale de la France, avec des métropoles pour tirer la compétitivité et l'attractivité nationale, et un espace rural pour assurer le bien-être quotidien et l'équité territoriale ». Les villes moyennes, qui rassemblent 20 % de la population et accueillent aujourd'hui « des actifs plus qualifiés, des cadres et des retraités », fuyant les grandes villes, ont donc un avenir. « Les valoriser constitue un enjeu central d'aménagement du territoire », affirme le gouvernement. L'objectif est de renforcer le rôle de charnière des villes moyennes entre les métropoles et l'espace rural pour les grands services d'intérêt général qui structurent le territoire. Avec un premier axe d'intervention dans le domaine de la santé (parte-

FONDS STRUCTURELS: DES CRÉDITS EN BAISSE



SOURCE : DIACT

nariats public-privé, coopération entre l'offre hospitalière des villes moyennes et les CHU). Autre axe : l'enseignement supérieur (coordination avec les structures universitaires ou les grandes écoles des grandes villes). Dans le domaine de l'accessibilité, les liaisons Corail devront prendre en compte la place des villes moyennes. Il s'agira aussi de renforcer la complémentarité des modes de transport et la coordination des autorités organisatrices.

Les villes moyennes ont un rôle de charnière entre les métropoles et l'espace rural pour les grands services d'intérêt général.

L'attractivité des villes moyennes passera également par le développement des « niches » d'activité et d'emploi. Enfin, il s'agira de revivifier les villes-centres et les centres-villes. Ces priorités devront être prises en compte dans les prochains contrats de projet.

PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Simplification. Le gouvernement affirme que 316 millions d'euros ont déjà été engagés en faveur des pôles de compétitivité. Il a aussi entendu les reproches des entreprises déplorant la lourdeur du dispositif. L'ensemble des financements ministériels prévus pour les projets de recherche et développement (R&D) sera regroupé au sein du Fonds de

compétitivité des entreprises, géré par la direction générale « entreprises » du ministère des Finances. Ce fonds sera abondé de 300 millions d'euros supplémentaires, sur la période 2006-2008. Un dossier type de demande de subvention et une procédure unique d'instruction seront mis en place. Les projets de R&D seront collationnés trois fois par an, en associant le plus en amont possible les collectivités locales.

AUTRES MESURES TERRITORIALES

Strasbourg, capitale européenne. Comme pour chaque Ciact, le gouvernement a présenté, ou confirmé, les mesures de soutien à certains territoires en mutations économiques. Par ailleurs, il a annoncé, pour

Une enveloppe de 12,688 milliards d'euros

Pour la période 2007-2013, la France recevra 12,688 milliards d'euros au titre des fonds structurels européens (Feder et FSE). 9,1 milliards d'euros sont mobilisés sur l'objectif compétitivité et emploi (56 % du Feder, 44 % du FSE). La répartition régionale opérée par le gouvernement doit limiter à 30 % la baisse des crédits affectés, par rapport à la génération 2000-2006. Le gouvernement n'accède pas à la demande des régions de devenir les gestionnaires responsables des fonds structurels. Le Ciact a validé le cadre de référence stratégique national (CRSN), qui oriente l'utilisation du Feder et du FSE, ainsi que le plan stratégique national (PSN), qui préside à l'utilisation du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

2006-2008, le renouvellement du contrat « Strasbourg, capitale européenne ». Il apporte 100 millions d'euros pour améliorer l'accessibilité de l'agglomération, consolider son rayonnement culturel, et renforcer sa dimension européenne dans les domaines de la recherche et de l'enseignement.

Littoral aquitain. Le Ciact confirme que l'Etat participera, aux côtés des collectivités aquitaines, au groupement d'intérêt public chargé de mettre en œuvre les actions en faveur du littoral, décidées en septembre 2004. Le financement d'un schéma de cohérence territoriale (Scot) littoral est acté. L'ensemble des actions pourra être inclus dans le futur contrat de projet.

Romain Mazon

Les contrats nouveaux sont arrivés

Les nouveaux contrats de projet Etat-région ainsi que les contrats urbains de cohésion sociale ont été présentés lors des récents comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (Ciact) et comité interministériel des villes (CIV). Avec eux, le gouvernement organise les relations de l'Etat avec les collectivités à partir de 2007 et pour sept ans.

Les ambitions du Ciact

Le Ciact du 6 mars a brassé large : contractualisation Etat-régions, mise en place de la politique de cohésion européenne, simplifications pour les pôles de compétitivité. L'ambition du gouvernement est d'encadrer l'essentiel de l'aménagement du territoire pour la période 2007-2013.

► Des contrats de projets « resserrés »

Les contrats de plan sont remplacés par les contrats de projet d'une durée de 7 ans, au contenu « resserré sur un nombre limité de thématiques prioritaires » : compétitivité et attractivité des territoires, dimension environnementale du développement durable et cohésion sociale et territoriale. Ces priorités correspondent aux orientations stratégi-

ques européennes de Lisbonne et Göteborg. Des sous-thématiques, propres à chacun des grands thèmes, orienteront, mais sans les fermer, les négociations. L'objectif du gouvernement est cependant de ne contracter que sur des projets d'investissement, et non de fonctionnement, créateurs d'emplois et d'activités. Ainsi, les projets portant sur le tourisme, le sport ou la culture des contrats de plan actuels ne devraient plus être pris en compte. Pour une bonne coordination avec les futurs programmes européens, ils démarreront le 1^{er} janvier 2007. Ce qui signifie que les contrats de plan s'achèveront bien fin 2006. Les contrats seront l'objet d'un « partenariat privilégié entre l'Etat et les régions, associant également les autres niveaux de collectivités ».

► Un volet territorial

Des démarches « infra-régionales » pourront être soutenues. Celles-ci seront portées par des agglomérations, des pays, des communautés de communes, des parcs naturels ou même un groupement d'employeurs. Ici aussi, un certain nombre de thématiques sont privilégiées tels le développement numérique des territoires, l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques naturels. Ce dispositif met fin aux contrats de pays, l'Etat voulant signifier que le pays n'est pas une collectivité supplémentaire chargée de la gestion d'un projet. La maîtrise d'ouvrage du volet territorial sera donc confiée à une collectivité territoriale. L'Etat souhaite que les contrats de projets soient signés par tous les partenaires territoriaux. Mais, « si la négociation bloque avec une région, l'Etat pourra signer un contrat infra-régional avec un département ou une agglomération », précise-t-on au ministère délégué à l'Aménagement du territoire.

► Lancement des négociations

Les préfets de région ont d'ores et déjà reçu mandat pour entamer les premières négociations. Ils élaboreront pour le 21 avril un diagnostic territorial et identifieront les grands projets, en concertation avec les exécutifs locaux, en premier lieu les présidents de conseils régionaux. La négociation des mandats débutera au cours du troisième trimestre et les signatures interviendront à la fin de l'année 2006.

► L'achèvement du volet routier

Avec le transfert des routes nationales aux départements, le volet routier des contrats de plan disparaît. « L'Etat ne demandera pas aux régions de financer les routes nationales. Cependant, si une collectivité veut s'associer à un programme prioritaire national, elle le pourra, mais sans obligation », a expliqué

TÉMOIGNAGE

Philippe Maitreau* : « On a favorisé l'économie au détriment de la solidarité »

« On a favorisé le fonds européen de développement régional (Feder) au détriment du fonds social européen (FSE). Le règlement européen prévoyait une répartition de 50-50. Mais, sous l'insistance française, le Conseil a décidé de confier la répartition aux Etats. La répartition Feder/FSE retenue par le Ciact est donc finalement de 56-44. Ce qui signifie que le FSE supporte 75 % de



la baisse des fonds européens par rapport à 2000-2006 et le Feder seulement 25 %. Les pays nordiques, pourtant, consacrent 40 % au Feder et 60 % au FSE. On dit que le

FSE a subi du dégauchissement d'office. Mais ce n'est vrai que pour le FSE consommé dans le cadre de l'objectif 2, pas pour le FSE objectif 3. J'ai une inquiétude : on prévoit une fongibilité entre les deux fonds pour 10 % de l'enveloppe. Or, il est techniquement plus facile de dépenser du Feder. Je crains donc que la flexibilité se réalise au détriment du FSE. Alors que ce fonds est très

important pour la formation, l'insertion et l'emploi. Tout ceci me fait dire que l'on a favorisé l'économie au détriment de la solidarité. Le gouvernement veut avant tout financer ses investissements avec le Feder. Les problèmes apparaîtront qu'en 2008, lorsque les programmes actuels seront définitivement bouclés. »

*Vice-président de Ville-Alliance-Emploi, adjoint à Mulhouse



VILLE MOYENNES. Le Ciact a identifié cinq domaines de travail pour les villes moyennes : la santé, l'enseignement supérieur, l'accessibilité, le développement économique et les centres-villes. Des mesures concrètes seront annoncées lors d'un prochain Ciact, probablement avant l'été.

Dominique Perben, ministre des Transports. Afin d'achever la programmation 2000-2006, le Ciact a décidé un abondement de 300 millions d'euros pour les projets routiers et autoroutiers et de 200 millions d'euros pour le ferroviaire et le fluvial qui s'ajoutent au milliard déjà annoncé en octobre 2005. L'objectif est d'aboutir à un taux d'exécution d'environ 81 % d'ici la fin de l'année. De plus, l'Etat affiche sa volonté d'assumer ses engagements financiers sur les routes nationales décentralisées jusqu'en 2008. Enfin, Etat et régions pourront toujours contracter sur les modes de transport «massifiés», ferroviaire, fluvial, port, transport combiné.

► Programmes européens 2007-2013

Les orientations proposées pour le cadre de référence stratégique national (CRSN) et le plan stratégique national (PSN) ont été validées par le Ciact. Ces deux documents exposent les choix nationaux, déclinaisons des orientations stratégiques communautaires (1). Les priorités retenues sont l'environnement économique et le soutien aux entreprises ; la formation ; l'emploi, la gestion des ressources humaines et l'inclusion sociale ; enfin l'environnement et la prévention des risques. L'accent est mis sur le soutien aux territoires sensibles, en particulier les zones urbaines en difficulté. Il ne sera donc plus possible de financer la rénovation d'un centre-bourg. Par contre, une commune pourra obtenir, par exemple, un soutien pour un programme de formation à l'accueil touristique. A noter : le zonage disparaissant, toute la France devient éligible.

► Répartition des crédits

Le Ciact a décidé de la répartition des enveloppes régionales Feder/FSE en métropole. L'enveloppe globale des fonds passant de 16 milliards d'euros pour 2000-2006 à

12,688 milliards pour 2007-2013, chaque région se voit un peu moins bien pourvu. Au niveau national, la répartition Feder/FSE au sein du futur objectif «compétitivité régionale et emploi» sera de 56 % (5,11 milliards d'euros) pour le Feder et de 44 % (3,98 milliards) pour le FSE, ce qui est critiqué par certains (lire la réaction de Philippe Maitreau). Réponse de Christian Estrosi : «L'effet de levier du Feder est deux fois plus important que celui du FSE.»

► L'Etat, autorité de gestion

L'Etat conserve la main sur la gestion des fonds européens. «Le budget européen est alimenté directement par le budget général de l'Etat,» justifie Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire, qui pense que la gestion de l'Etat garantit neutralité et cohésion pour définir la répartition des ressources. «De plus, ajoute-t-il, les programmes européens correspondent à des compétences diversement réparties entre différents niveaux de collectivités, ainsi que l'Etat ; il n'y a donc pas de niveau de collectivité légitime pour gérer l'intégralité d'un programme.»

► Zonage des aides à finalité régionale

15,5 % de la population française sera éligible aux aides à finalité régionale. Soit une baisse de 55 % par rapport à la période 2000-2006. Cependant, jusqu'au 31 décembre 2008, un supplément de 6,9 % de la population pourra en bénéficier. Les préfets doivent maintenant travailler sur les zones éligibles, qui pourront descendre jusqu'à 20 000 habitants, autorisant une souplesse jusque-là inconnue. Pour pouvoir encore intervenir en cas de sinistre économique, le gouvernement met en place une réserve nationale de population éligible de 430 000 habitants, prélevés sur le

RÉACTIONS

Délégation à l'aménagement

du territoire du Sénat : «La délégation demande que l'accent légitimement mis sur l'innovation et la compétitivité des entreprises ne conduise pas à marginaliser l'espace rural, dimension essentielle de la politique d'aménagement du territoire.»

Association des régions de France :

«La légitime revendication des régions d'être "autorités de gestion" des fonds structurels européens n'a pas été entendue. La France suit l'évolution inverse de ce qui se développe dans les autres pays européens. Les pays voisins de la France (Espagne, Allemagne) qui décentralisent le plus sont également ceux dont la croissance et le dynamisme à l'exportation sont les plus forts.»

Bruno Bourg-Broc, président de la FMVM :

«Ce Ciact nous réjouit à cause du coup de projecteur sur les villes moyennes qui y a été donné pour la première fois depuis plus de trente ans. Reconnaître que les villes moyennes jouent un rôle charnière entre métropoles et espace rural et qu'elles disposent d'atouts qu'il convient de valoriser ce n'est pas dire autre chose que ce que nous proclamons ici à la FMVM depuis des années.»

quota de l'Île-de-France. La carte des aides à finalité régionale (PAT) est élaborée pour le 7 avril 2006. Les aides «de minimis» de 100 000 euros par entreprise sur trois ans (que la Commission envisage de porter à 150 000 euros), les aides à la recherche et l'innovation, aux financements des PME, à la formation ou à la sauvegarde de l'environnement ne sont pas concernées par ce nouveau zonage.

► Un fonds unique pour les pôles de compétitivité

Afin de simplifier les procédures, le Ciact a décidé de créer un fonds de compétitivité des entreprises, regroupant l'ensemble des financements prévus pour les projets de recherche-développement de plusieurs ministères et de mettre en place un dossier type de demande de subvention unique et une procédure unique d'instruction.

(1) Les orientations stratégiques communautaires (OSC) sont adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission. Ce document identifie les domaines dans lesquels la politique de cohésion est la plus efficace. Les OSC servent de socle pour l'élaboration des CRSN et des programmes opérationnels correspondants (l'équivalent des anciens Docup, document unique de programmation). La préparation du CRSN a fait l'objet de consultations avec les régions. Le CRSN porte sur le Feder et le FSE. Le PSN est le pendant du CRSN pour le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, ex-Feoga).

CIV : une agence nationale, pivot de l'action de l'Etat

Plusieurs fois remis, le comité interministériel à la ville s'est finalement réuni, le jeudi 9 mars, avec l'annonce du recentrage des actions de l'Etat sur cinq champs prioritaires : emploi et développement économique, habitat et cadre de vie, réussite éducative et égalité des chances, citoyenneté et prévention de la délinquance, accès à la santé.

L'objectif affiché par Jean-Louis Borloo, ministre de la Cohésion sociale, est d'accélérer la mise en œuvre de son plan de cohésion sociale.

> Les contrats urbains de cohésion sociale

Ils remplaceront, à partir du 1^{er} janvier 2007, les contrats de ville. Signés pour trois ans entre le maire et le représentant de l'Etat, ils constitueront le cadre contractuel unique pour la mise en œuvre des interventions de l'Etat en faveur des territoires les plus en difficulté. Ces contrats seront reconductibles après évaluation. L'enveloppe des contrats n'est pas encore connue, de même que la liste des territoires éligibles, dont la liste est établie après consultation des préfets.

> L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

Instituée par la loi Egalité des chances, elle est le pendant social de l'Agence nationale de rénovation urbaine. Elle regroupera les financements de l'Etat, de l'Europe et des autres partenaires et contribuera aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le fonds

TÉMOIGNAGE

Jean-Marie Bockel* : « Une évaluation des politiques est nécessaire »

« Des questions restent en suspens à la suite du CIV. Quels éléments sur les zones urbaines sensibles ? Que se passera-t-il avec les ZEP ? Concernant l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, contractera-t-elle avec les communes ? On peut s'interroger aussi sur la manière dont cette agence parviendra à

concentrer tous les moyens existants, très dispersés aujourd'hui. Je ne suis pas contre sa création mais elle ne peut être qu'une étape vers l'unification des agences ayant trait à la politique de la ville. Sur le terrain, les démarches portant sur le bâti et les personnes se mènent en même temps alors qu'avec l'ANRU et l'agence de cohésion sociale nous

aurons deux logiques et deux états-majors. Il faudrait donc aller vers une agence qui regroupe l'ANRU, l'ACS et certaines des missions de la DIV. Mais je conçois qu'on procède par étape. Enfin, concernant les contrats urbains de cohésion sociale, qui remplacent les contrats de ville, je m'interroge sur l'articulation entre les deux. Et j'insiste



sur la nécessité d'une véritable évaluation des politiques, à l'anglo-saxonne. »

*Maire de Mulhouse, président de l'AMGVF

d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild), intégré à l'agence, gardera ses missions. Les équipes régionales du Fasild resteront en place. L'agence sera l'outil de mise en œuvre des contrats urbains. La délégation interministérielle à la ville (DIV), dont le sort semblait incertain, est recentrée sur ses missions originelles, de réflexion et proposition.

> 15 nouvelles ZFU

En complément des 85 existantes, 15 nouvelles ZFU sont créées et le périmètre d'une vingtaine de ZFU existantes est étendu.

Le régime d'exonération, qui devait s'éteindre en 2007 et prorogé jusqu'à fin 2011. Ces décisions doivent encore recevoir l'aval de la Commission européenne.

> L'accompagnement éducatif des enfants et adolescents

Il devrait être renforcé par la création de 15 internats de réussite éducative, le doublement des équipes du même nom, la labellisation de 249 collèges « ambition réussite » aux moyens renforcés...

Martine Kis

3 QUESTIONS À



Vous êtes l'auteur du rapport sur l'avenir des contrats de ville.

Que pensez-vous des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale ?

Beaucoup de bien ! Je souhaitais des contrats pluriannuels

Pierre André* : « Le maire est replacé au cœur de la politique de la ville »

afin de pérenniser l'action des villes et des associations. Et j'apprécie que ces contrats remettent le maire au cœur de la politique de la ville.

Avant, pour la moindre action, il fallait réunir 40 à 50 personnes. Désormais, le maire aura la responsabilité d'établir un climat de confiance avec les associations et ses partenaires, mais il élaborera le contrat avec le préfet.

Le financement des contrats évoluera-t-il ?

La commune pourra toujours avoir des partenariats avec le conseil général ou régional, dans un cadre spécifique. Mais on abandonne les financements croisés qui alourdissaient et prolongeaient considérablement les procédures. C'est l'agence, dont le préfet sera le correspondant, qui financera les contrats

urbains. J'espère maintenant que son budget ainsi que l'enveloppe des contrats seront à la hauteur de nos espérances.

Comment s'organise aujourd'hui la politique de la ville ?

On arrive à un schéma qui décline cette politique. L'ANRU s'occupe des constructions. Les ZFU traitent le problème de l'emploi et du développement

économique. L'augmentation de la DSU pour les quartiers en grande difficulté soutient les collectivités. Et aujourd'hui, l'Agence nationale de cohésion sociale apporte une réponse sociale. Dans ce contexte, la fusion Agence de cohésion-Fasild permet de redéployer les moyens avec plus d'efficacité et avec une même orientation politique.

M. K.
* Sénateur de l'Aisne (Picardie)

Avis du Conseil économique et social du 23 juin 2004

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 XIX^e 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 systématique 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 Orderings 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 prin-

cipe 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 microprojets 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'Île-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 trans-frontaliers) 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 dépar-

tementalistes, 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 do-

cuments 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 infrarégional 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 contribution de 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.

Rapport d'information sénatorial

« Etat-Régions : de nouveaux contrats pour l'aménagement du territoire »

PREMIÈRE PARTIE -

MISE EN PERSPECTIVE

I. QUATRE GÉNÉRATIONS DE CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

A. AU COMMENCEMENT ÉTAIT LE PLAN

Les contrats de plan Etat-régions ont été instaurés par l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, afin de favoriser **l'articulation du plan national avec les plans régionaux** créés par cette même loi.

Partageant avec l'Etat une compétence en matière d'aménagement du territoire depuis la loi du 5 juillet 1972 ainsi que, depuis la décentralisation de 1982, une compétence en matière de planification, les régions devaient, par l'élaboration de ces **plans régionaux**, définir les objectifs à moyen terme de leur développement économique, social et culturel pour une durée correspondant à celle du plan quinquennal.

C'est le **cofinancement par l'Etat et les régions des projets** inscrits aux contrats de plan qui devait favoriser la convergence entre les objectifs régionaux et les orientations du plan national. En théorie, ces projets peuvent relever indifféremment des compétences de l'Etat ou de celles des régions.

Progressivement, les plans des régions ont disparu, alors que les contrats de plan Etat-régions, s'éloignant d'une logique purement opérationnelle, intégraient une dimension programmatrice et prospective.

Après 1992, les CPER ont survécu à l'abandon par l'Etat du plan quinquennal et acquis définitivement leur autonomie.

B. UN DISPOSITIF QUI A ÉVOLUÉ

Depuis la création de cet instrument, quatre générations de contrats de plan Etat-régions se sont succédées, au cours desquelles un certain nombre d'évolutions se sont manifestées :

- Une modification des thèmes et des priorités affichées

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

textile). La formation professionnelle et l'enseignement supérieur entraient également dans le champ de la contractualisation.

Les contrats de plan suivants (1989-1993 / 1994-1999 / 2000-2006) sont marqués par une **diversification des thèmes contractualisés**, intégrant par exemple la politique de la ville, la culture, le développement rural, la justice, alors qu'un accent particulier est mis sur l'enseignement supérieur et la recherche.

Parallèlement, les CPER **s'éloignent de leur origine planificatrice** et s'articulent davantage à la politique d'aménagement du territoire, comme l'illustre le rôle joué par les CIADT dans la définition de leurs objectifs.

Enfin, l'attribution des financements prévus aux contrats de plan s'inscrit de plus en plus dans une **logique de territorialisation**, d'abord à travers la définition de zones ayant vocation à être prioritairement aidées puis, à partir de la quatrième génération de CPER (2000-2006), par l'inscription dans chaque contrat d'un véritable « volet territorial », imposant l'affectation de 25 % des crédits à des territoires de projet (pays, agglomérations, parcs naturels régionaux). En outre, les contrats de plan s'enrichissent parfois d'un volet interrégional permettant d'allouer des fonds à des projets interrégionaux, par exemple dans le cadre de la politique de massif en faveur de la montagne.

- Une progression des montants contractualisés sous l'effet d'un effort proportionnellement plus important des régions

En quatre générations, les crédits destinés aux CPER ont été plus que triplés, passant de 10,6 milliards d'euros sur la période 1984-1988, à plus de 35 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES CRÉDITS CONTRACTUALISÉS

(Hors DOM)

CPER	Montant contractualisé (en Mds €)
1984 - 1988	10,65
1988 - 1993	15,5
1994 - 1999	23,08
2000 - 2006	33,6

Source : DATAR

Si cette augmentation est permise par une progression simultanée des moyens alloués par l'Etat et par les régions, il convient de remarquer que ces dernières ont multiplié leur effort par quatre entre 1984 et 2000, contre seulement 2,6 pour l'Etat.

Il en résulte naturellement une **augmentation de la part des régions dans le volume des crédits contractualisés**, qui est passée de 40 % à l'origine à plus de 50 % pour les contrats de plan en cours.

II. UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Il est utile de faire succinctement un bilan qualitatif des quatre générations de contrats de plan Etat-régions.

A. LES AVANCÉES PERMISES

1. L'affirmation du rôle des régions

Instaurés au moment de la première décentralisation, les CPER ont permis aux régions **d'asseoir leur compétence en matière d'aménagement du territoire.**

Ils leur ont également permis de **s'affirmer dans leurs relations avec l'Etat**, en leur donnant une **capacité d'influence** sur des compétences qui n'étaient pas les leurs.

2. L'effet de levier lié à la synergie des financements

En faisant converger des financements de sources différentes, les CPER exercent un effet **de levier sur l'action publique**, lié à la mobilisation d'une masse critique de crédits et la participation de plusieurs collectivités publiques.

Ils ont favorisé **l'avancement d'un certain nombre de grands projets**, non seulement dans le domaine des infrastructures de transports, mais également dans d'autres domaines comme celui de l'enseignement supérieur (universités, instituts technologiques), faisant ainsi progresser le niveau d'équipement des territoires.

3. L'occasion d'échanges bénéfiques au plan local

Les contrats de plan Etat-régions donnent lieu, sur le terrain, à des **échanges de savoir-faire** enrichissants entre l'administration déconcentrée de l'Etat et les administrations territoriales.

Ils permettent à des collectivités encore « jeunes » de bénéficier de **l'assistance technique des services de l'Etat**, en particulier dans des secteurs tels que les infrastructures de transports (directions régionales de l'Equipeement) ou encore les aides aux entreprises (directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement).

En se faisant l'écho des attentes exprimées par les citoyens, les collectivités territoriales favorisent, quant à elles, une **approche plus politique des dossiers**, qui apparaît complémentaire avec la vision plus technicienne des services de l'Etat.

En outre, comme le soulignait notre collègue Pierre André dans un rapport d'information² (*), la procédure des contrats de plan a favorisé le décloisonnement de l'Etat et contribué à sa modernisation.

* ² *Les troisièmes contrats de plan Etat-régions (1994-1999) : une ambition inachevée-* Rapport d'information n° 446 de M. Pierre André, sénateur, au nom de la Délégation du Sénat pour la planification -juin 2000.

B. DES CRITIQUES MULTIPLES

Pourtant, cet instrument fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques :

1. Un périmètre trop étendu

La première a trait à la **multiplicité des thèmes contractualisés**, qui donne lieu à des financements croisés pour des projets n'atteignant pas une masse critique. On trouve ainsi dans certains contrats de plan des programmes consacrés au renouvellement de machines-outils dans l'enseignement professionnel ou au développement de langues régionales. Cette inflation thématique se traduit par une **juxtaposition d'opérations d'importance financière très inégale**.

Cette situation s'explique notamment par le fait que les régions comme les différents ministères (vingt d'entre eux sont aujourd'hui concernés) ont souhaité faire entrer tous les sujets dans le champ des contrats de plan, avec l'espoir que cela garantisse les financements de l'Etat.

Outre le fait que cet espoir a été très largement déçu, ce caractère extensif du champ des contrats de plan a été **générateur de complexité**, multipliant les réunions de coordination, comités de pilotage et autres comités de suivi, pour des sommes parfois peu significatives et des résultats pas toujours en rapport avec l'énergie dépensée.

2. Un manque de lisibilité et une dilution des responsabilités

Par ailleurs, les contrats de plan sont devenus **peu lisibles pour les citoyens**, brouillant la perception par ceux-ci des compétences et donc des responsabilités des différentes collectivités publiques.

Si l'Etat et les régions sont les seuls signataires des contrats de plan, **toutes les collectivités territoriales sont en réalité parties prenantes à la contractualisation** au niveau des **conventions d'application** qui viennent préciser chaque volet (volet routier, volet développement économique, volet agricole...).

En outre, certains projets inscrits aux CPER sont éligibles aux **crédits alloués par l'Union européenne** dans le cadre de la politique régionale.

L'exemple des routes nationales, qui bénéficient dans le cadre des CPER de crédits nationaux et régionaux, mais aussi départementaux, auxquels il convient d'ajouter des compléments versés au titre des fonds structurels, est à cet égard parfaitement illustratif.

Les **contrats conclus** par l'Etat et les régions avec les pays et les agglomérations en application du **volet territorial**, qui reproduisent pour partie des mesures déjà inscrites dans les contrats de plan eux-mêmes, renforcent cette impression d'un enchevêtrement des compétences.

3. Un partenariat déséquilibré

Une critique récurrente réside dans **le caractère déséquilibré de cette relation contractuelle**. **L'Etat tend, en, effet, à imposer ses vues**, non seulement au stade de la négociation, mais également lors de la mise en oeuvre des contrats. C'est ainsi qu'en 1996, il a pris unilatéralement la décision de prolonger la troisième génération de contrats de plan.

Cette prééminence de l'Etat est favorisée par une **recentralisation latente**, malgré la volonté de renforcer l'autorité des préfets de régions sur les crédits déconcentrés. Les décisions concernant les volets sectoriels sont ainsi souvent prises au niveau des ministères.

Enfin, le fait que **l'essentiel des opérations inscrites aujourd'hui aux contrats de plan relèvent de la compétence de l'Etat** renforce ce déséquilibre.

4. Une mise en oeuvre aléatoire

Cet outil contractuel comporte également des **fragilités endogènes**, liées notamment à la difficulté d'anticiper de manière fiable, au stade des études, la durée et le coût de réalisation des projets.

Dans le domaine des grandes infrastructures, la **conduite des études, les procédures préalables à la mise en oeuvre** (acquisitions foncières, recours contentieux...) entraînent fréquemment des **retards**.

Par ailleurs, les **dérapages des coûts** sont quasiment systématiques s'agissant des grandes opérations.

Enfin, se pose le problème de **l'absence d'évaluation systématique** des actions programmées. Si des évaluations partielles, thématiques, ont parfois été entreprises, il manque bien souvent un bilan global de l'application du contrat de plan.

5. L'impécuniosité de l'Etat

Mais tout cela pèse finalement peu au regard de la principale critique qui s'élève aujourd'hui contre les contrats de plan et qui tient à **l'incapacité de l'Etat de respecter ses engagements financiers**.

Dans un contexte marqué par une **forte contrainte budgétaire**, les crédits destinés aux contrats de plan constituent pour l'Etat, compte tenu de l'ampleur des besoins budgétaires incompressibles liés à la masse salariale et au service de la dette, une **variable d'ajustement privilégiée**.

Sur l'année 2003, la **régulation budgétaire** a par exemple eu pour effet de réduire de 15 % le montant des crédits effectivement alloués par l'Etat aux contrats de plan Etat-régions.

Sur le terrain, l'impécuniosité de l'Etat a des **conséquences douloureuses** : les collectivités territoriales sont souvent tenues de faire l'avance aux maîtres d'ouvrage des crédits correspondant à la part de l'Etat, quand les chantiers ne sont pas purement et simplement suspendus, comme tel est parfois le cas dans le domaine routier.

Comme l'a souligné notre collègue Daniel Hoeffel, Président de l'Association des Maires de France, **c'est cette rareté des crédits de l'Etat**, plus que les difficultés procédurales liées à un champ de contractualisation large, **qui rend obligatoire un recentrage de l'objet des contrats de plan**.

Il est nécessaire de **s'en remettre au principe de réalité**. M. Jean-Pierre Duport, Président de Réseau Ferré de France a ainsi insisté, lors de son audition au Sénat, sur le fait que l'Etat ne devait inscrire dans ces contrats que ce qu'il est en mesure de financer, ce qui requiert une bonne prévisibilité à long terme des finances publiques.

L'AVIS DE LA DÉLÉGATION

Les multiples réserves qui s'expriment sur l'efficacité des contrats de plan Etat-régions conduisent à examiner les modalités d'une rénovation de ce dispositif.

I. QUEL PÉRIMÈTRE POUR LES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS ?

Il convient, en premier lieu, de définir ce qui a vocation à faire l'objet des contrats de plan.

A. L'INTÉRÊT D'UNE CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS DEMEURE

La **nouvelle étape de décentralisation** conduira mécaniquement à réduire le périmètre de la contractualisation Etat-régions. Ainsi, les routes nationales susceptibles d'être transférées aux départements ne feront plus l'objet d'une contractualisation entre l'Etat et les régions, sans pour autant empêcher celles-ci de contribuer à leur financement dans le cadre de conventions particulières avec les conseils généraux.

De la même manière, le transfert aux collectivités territoriales de compétences portuaire ou aéroportuaire fera sûrement disparaître une partie des crédits contractualisés dans ce domaine qui, rappelons-le, était surtout le moyen pour les régions de faire avancer sur le territoire de leur ressort, des chantiers relevant de la compétence de l'Etat.

La DATAR estime que 40 % des crédits de l'Etat contractualisés aujourd'hui correspondent à des compétences ayant vocation à être décentralisées.

La décentralisation ne fait cependant pas disparaître l'intérêt de la contractualisation. D'abord, parce que l'Etat gardera la maîtrise d'un socle de compétences pour lesquelles, compte tenu du caractère limité de ses ressources, il pourra avoir besoin du concours des régions. En matière d'infrastructures, cela pourrait concerner le réseau routier national dit structurant, les ports autonomes ou les aéroports d'intérêt national.

En outre, la contractualisation garde tout son sens pour faire converger les interventions de l'Etat et des régions dans les domaines où leurs compétences sont partagées ou complémentaires. C'est en particulier le cas en matière de développement économique et de formation.

Mais si le critère de répartition des compétences a une incidence sur le champ potentiel de la contractualisation, il ne peut en être le seul déterminant.

B. SÉLECTIONNER DES PRIORITÉS STRUCTURANTES POUR

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Il importe de procéder à une certaine sélection des projets contractualisés pour **éviter l'écueil de l'émiettement des crédits et du saupoudrage**. Il semble qu'en conséquence ne devraient être retenues que les **actions d'une certaine envergure** et ayant un **caractère structurant pour l'aménagement du territoire**.

Votre rapporteur soutient l'idée de faire des CPER un outil destiné à mettre en oeuvre des **actions bien identifiées** et dont la **finalité est liée à l'aménagement du territoire**. A cet égard, il semble que les secteurs ayant plus particulièrement vocation à figurer dans les contrats de plan Etat-régions sont **les infrastructures de transport et de communication (TIC), l'enseignement supérieur et la recherche**.

Ainsi, la contractualisation serait justifiée du point de vue tant de l'Etat, qui doit être le garant de la cohérence des choix à l'échelle nationale, que des régions, eu égard à leur compétence particulière en matière d'aménagement du territoire.

Ce choix implique de **renoncer à inscrire dans les contrats de plan une multitude de microprojets** d'intérêt purement local.

Une telle évolution des CPER serait **cohérente avec la réforme envisagée pour les fonds structurels** qui, selon les propositions formulées par la Commission européenne^{3(*)}, prévoit un repositionnement de la politique régionale de l'Union européenne sur un nombre restreint d'enjeux centraux.

* ³ Voir annexe II

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION STRATÉGIQUE

1. Au niveau national

Votre rapporteur considère, à cet égard, que l'écueil de l'exhaustivité ne pourra être évité que par une **définition claire des priorités au niveau de l'Etat**, ce qui implique que celui-ci se dote d'une **vision prospective de l'aménagement du territoire**. Une telle approche fait aujourd'hui défaut.

Au niveau national, depuis l'abandon en 1992 du plan quinquennal, **l'Etat n'a plus de véritable doctrine en ce qui concerne ses priorités en matière d'aménagement du territoire**. A l'initiative du Sénat, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 avait bien prévu l'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire (SNADT), mais cette ambition n'a jamais été concrétisée.

Les schémas de services collectifs introduits par la suite par la loi « Voynet » du 25 juin 1999, n'ont été qu'une collection d'ambitions, dépourvues de caractère opérationnel et non assorties d'un calendrier de réalisation.

Pour **redonner corps à la notion d'Etat stratège**, votre rapporteur propose donc que soit élaborée une **prospective à long terme (vingt ans)** définissant les orientations stratégiques et les évolutions souhaitables pour notre pays en termes d'aménagement du territoire. Cette prospective devrait donner lieu à un **schéma national**, approuvé par le Parlement.

Il conviendrait, dans cette optique, de **doter l'Etat d'un véritable pôle en charge de la prospective**, en envisageant peut-être, par exemple, la fusion de la DATAR et du Commissariat général au plan.

2. A l'échelle régionale

L'existence d'un schéma national n'impliquerait cependant pas que les projets retenus dans la contractualisation soient imposés par l'Etat. Il convient, en effet, de **laisser à l'ensemble des collectivités concernées, sous l'égide de la région, le soin d'établir un nombre limité de priorités pour leur territoire**, en tenant compte des orientations stratégiques définies par l'Etat.

Certaines de ces priorités peuvent, en effet, être très différentes selon les territoires. Ainsi, la région Centre, qui connaît un problème particulier lié au vieillissement de sa population, pourrait souhaiter que l'accent soit mis sur l'accueil et les soins aux personnes âgées en milieu rural. Pour telle autre région, les enjeux touristiques seront prépondérants. D'autres encore voudront privilégier le développement de la recherche ou la formation d'une main-d'oeuvre insuffisamment qualifiée.

C'est pourquoi il serait souhaitable que les **priorités régionales** soient **identifiées et consignées dans un document stratégique d'orientation défini à l'échelle du territoire régional**. Ce document pourrait être le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) prévu par la loi du 4 février 1995, à condition de rénover celui-ci, en associant plus étroitement l'Etat et les autres collectivités territoriales à son élaboration.

Le rôle-pilote de la région ne paraît pas devoir être remis en cause. De nombreux élus locaux lui reconnaissent en effet le statut **d'interlocuteur privilégié de l'Etat**, tout en exprimant une aspiration forte, en particulier s'agissant des grandes villes et des départements, à être davantage associés en amont à la sélection des projets. Toutes les collectivités territoriales sur le périmètre régional pourraient ainsi être cosignataires de ce document.

Une fois adopté, ce document stratégique d'orientation régional pourrait être révisé tous les six ans pour tenir compte des opérations réalisées et fixer de nouvelles priorités, cette périodicité présentant l'avantage d'être en phase avec le mandat régional.

Ainsi, les **contrats de plan Etat-régions redeviendraient un outil opérationnel**, permettant de réaliser en commun un nombre limité de projets structurants recouvrant des priorités locales cohérentes avec des orientations nationales.

II. QUELLE ARTICULATION AVEC LES AUTRES PROCÉDURES CONTRACTUELLES ?

A. LE VOLET TERRITORIAL DOIT-IL ÊTRE MAINTENU ?

Comme l'a rappelé M. Nicolas Jacquet, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale lors de son audition au Sénat, l'Etat s'interroge sur l'opportunité de maintenir un volet territorial dans les contrats de plan Etat-régions. Un retrait de l'Etat dans ce domaine laisserait aux régions l'entière responsabilité de poursuivre cette politique.

Votre rapporteur comprend la **réticence de l'Etat à continuer à cosigner avec les régions chaque contrat de pays ou d'agglomération**, compte tenu de leur nombre croissant. On compte ainsi aujourd'hui une cinquantaine de contrats de pays et une cinquantaine de contrats d'agglomération, alors que la signature d'une centaine de nouveaux contrats territoriaux est envisagée d'ici la fin de l'année 2004.

Pour autant, l'Etat peut-il renoncer à soutenir des démarches qu'il a contribué à lancer ?

Une **solution intermédiaire** pourrait être de **prévoir l'inscription aux contrats de plan d'une enveloppe globale de financements de l'Etat au titre du volet territorial**, à charge pour les régions de compléter cette somme comme elles le souhaitent dans le cadre d'une contractualisation bipartite avec les pays et les agglomérations.

Il serait néanmoins envisageable que l'Etat conserve une relation contractuelle avec **certaines zones sinistrées ou fragilisées**.

Par ailleurs, les services de l'Etat pourraient continuer à fournir une **aide en matière d'ingénierie**, pour aider les territoires intéressés à construire leur projet.

A cet égard, votre rapporteur considère que le contenu de ces projets de territoires devrait être davantage concerté et non dicté par celui des contrats de plan.

B. L'INTÉRÊT D'UNE CONTRACTUALISATION SÉPARÉE AVEC DES GROUPES DE RÉGIONS ET AVEC LES MÉTROPOLES

La question se pose, par ailleurs, de l'opportunité de **développer une contractualisation entre l'Etat et d'autres acteurs que les régions** (groupes de régions ou métropoles) et sur la nécessité de concevoir celle-ci comme une déclinaison des CPER ou comme une procédure contractuelle complètement séparée.

Il importe de rappeler que **ce type de contractualisation existe déjà aujourd'hui**, parfois en lien avec les contrats de plan (c'est notamment le cas des conventions interrégionales de massif en faveur de la politique de la montagne et des conventions relatives à l'aménagement de certains espaces naturels comme les bassins fluviaux), parfois aussi sans aucun lien, comme l'illustre l'exemple du financement du TGV Est.

De même, l'Etat contractualise déjà avec les grandes métropoles sur des sujets déterminés. C'est par exemple le cas avec la ville de Strasbourg dans le domaine routier (contrat triennal).

Il convient, dans ce domaine, de **privilégier la liberté contractuelle**, ainsi que, selon l'expression employée par le Président Daniel Hoeffel lors de son audition, « **le périmètre d'efficacité** ». Ces coopérations méritent d'être encouragées car elles sont un moyen, dès lors que se manifeste une volonté commune, de faire avancer plus rapidement certains chantiers, notamment ceux requérant une masse critique de financements.

L'Etat peut jouer un rôle d'impulsion dans ce domaine, en incitant plusieurs régions à se rassembler autour d'un projet commun. Il pourrait, à cet égard, être pertinent de prévoir que de tels projets interrégionaux puissent, à l'avenir, être éligibles aux crédits de la politique régionale européenne.

La **contractualisation de l'Etat avec les grandes métropoles** peut, quant à elle, être une réponse à des préoccupations particulières dans des domaines tels que la sécurité, la cohésion sociale ou encore les transports en commun.

S'agissant de l'articulation de ces contrats métropolitains avec les CPER, il est souhaitable de **prévoir leur inscription dans le contrat de plan dès lors que la région est partie prenante au financement du projet concerné**. En revanche, rien ne doit interdire à l'Etat de contractualiser directement avec une grande métropole si la région ne souhaite pas s'associer à cette démarche. A tout le moins, il faudrait que le projet soit cohérent avec les priorités retenues dans le document stratégique d'orientation régional (SRADT ou autre). Ce type de contrat métropolitain a, de toute façon, vocation à avoir un périmètre très ciblé, dans un souci de cohérence.

IV. DÉVELOPPER LA DIMENSION PÉRÉQUATRICE DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS ?

La lettre-saisine du Premier ministre s'interroge sur l'opportunité de donner un caractère davantage péréquisiteur aux CPER.

Votre rapporteur est **favorable à ce que les enveloppes financières contractualisées par l'Etat dans le cadre de ce dispositif prennent davantage en compte les différences de richesse et de développement entre les régions.**

Un récent rapport^{4(*)} de la Délégation à l'aménagement du territoire, de la Commission des Affaires économiques et de la Commission des Finances dans le cadre d'un groupe de travail commun a précisément mis l'accent sur **l'insuffisance de la péréquation interrégionale**, qui repose aujourd'hui essentiellement sur une dotation de péréquation comprise dans la dotation générale de fonctionnement (DGF) que l'Etat verse aux régions.

En dépit de la **disparité certaine des volumes concernés** (2,4 milliards d'euros par an pour la part de l'Etat dans les contrats de plan contre 4,8 milliards d'euros par an pour la DGF des régions et 56 milliards d'euros pour l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales), il convient de **ne pas négliger la possibilité de péréquation qui pourrait être faite dans les CPER.**

Cette péréquation devrait prendre la forme **d'un taux de cofinancement plus élevé pour les régions les moins favorisées.** Cette modulation est d'ailleurs déjà appliquée puisque l'Etat finance 63,5 % du contrat de plan en région Limousin, contre 39 % pour l'Ile-de-France. Il est souhaitable **d'amplifier ce mécanisme**, afin que, s'agissant des territoires défavorisés l'Etat fournisse une contribution supérieure à celle de régions aux capacités contributives limitées.

Cependant, **cette péréquation ne devrait pas donner lieu à une redistribution à moyens constants de la contribution de l'Etat**, qui aurait pour effet de léser certaines régions au profit d'autres, mais devrait se traduire par un effort additionnel de ce dernier.

V. COMMENT AMÉLIORER LE PILOTAGE DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS ?

Il convient, enfin, d'améliorer le pilotage des contrats de plan en vue d'obtenir une plus grande efficacité de ces instruments.

1. Garantir les financements de l'Etat

Si la contrepartie d'un champ plus resserré des CPER doit être un engagement ferme de l'Etat à honorer sa signature, force est de constater que le principe de l'annualité budgétaire et les aléas conjoncturels rendent difficile tout exercice de programmation pluriannuelle.

* ⁴ *La péréquation interrégionale : vers une nouvelle égalité territoriale*- Rapport d'information n° 342 de MM Jean François-Poncet et Claude Belot, sénateurs, au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, de la commission des Finances et de la commission des Affaires économiques dans le cadre d'un groupe de travail commun sur la péréquation- Juin 2004.

C'est pourquoi il conviendrait d'**accorder une plus grande visibilité aux crédits de l'Etat destinés aux contrats de plan Etat-régions.**

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 ne permet malheureusement pas d'identifier ces crédits au sein des missions et des programmes de la loi de finances.

Il serait néanmoins envisageable que les dotations aux CPER fassent l'objet d'un **document de politique transversale**, ainsi que l'a suggéré le Délégué à l'aménagement du territoire lors de son audition devant notre Délégation.

Ces documents, rappelons-le, sont prévus pour les politiques transversales n'ayant pu, en raison du faible montant ou de la trop grande dispersion de leurs crédits, être retracées en tant que telles dans la structuration budgétaire. Ils ont vocation à présenter les objectifs concourant à une politique transversale et, le cas échéant, les moyens qui leur sont affectés.

Le dispositif des politiques transversales qui, pour l'heure, est envisagé dans des secteurs tels que l'outre-mer, la sécurité routière et la politique de la ville, prévoit également l'intervention d'un chef de file chargé de gérer de manière coordonnée les programmes concernés.

Par ailleurs, votre rapporteur plaide pour que la part du financement incombant à l'Etat sur un projet dont il a la maîtrise d'ouvrage ne puisse être inférieure au montant de la taxe sur la valeur ajoutée, dans la mesure où il récupère celle-ci.

2. Rendre les crédits plus fongibles à l'échelle régionale

Il convient également de favoriser **une plus grande fongibilité des financements de l'Etat à l'échelle régionale**, afin que les préfets de région soient en mesure de redéployer les crédits disponibles en cas de besoin. Il s'agit d'éviter qu'une opération soit retardée faute de pouvoir y affecter des crédits inutilisés par ailleurs.

Comme l'a rappelé M. le Délégué à l'aménagement du territoire lors de son intervention devant notre Délégation, les crédits contractualisés de l'Etat sont actuellement éclatés entre plus de 200 lignes budgétaires. Il faut donc souhaiter qu'une sélection plus fine des projets inscrits dans les CPER, jointe à la **structuration du budget de l'Etat en un nombre limité de grandes missions, en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, permettra, à l'avenir, de mobiliser plus aisément les crédits destinés à la contractualisation avec les régions.

En revanche, la **solution du décroisement des financements**, qui consisterait, par opposition aux financements croisés, à inscrire dans le contrat de plan des engagements financiers parallèles de l'Etat et de la région sur des projets distincts, chacun en prenant en charge la totalité, **ne paraît pas satisfaisante**. En effet, elle réduirait à néant le droit de regard de l'Etat sur les opérations réalisées par les régions, alors que les collectivités territoriales ne disposeraient plus d'aucun levier pour inciter l'Etat à honorer ses engagements.

Enfin, si la technique du cofinancement pose incontestablement problème en cas de saupoudrage et de dispersion des crédits dans une multiplicité de projets, elle reste pertinente pour une contractualisation recentrée sur un nombre limité de projets structurants.

3. Evaluer régulièrement les actions réalisées

Parmi les autres marges de progrès possibles, il est également indispensable de procéder dans chaque région à une **évaluation systématique des opérations** qui y sont inscrites, les bilans qui ont, jusqu'à présent, été tirés n'ayant été le plus souvent que partiels.

CONCLUSION

Les contrats de plan Etat-régions devraient garder une **place importante dans le dispositif contractuel liant l'Etat et les collectivités territoriales**.

Il convient toutefois d'en **restreindre le périmètre à un nombre limité de projets** susceptibles d'exercer un **impact structurant pour l'aménagement du territoire** : infrastructures de transport et de communication, recherche, enseignement supérieur, ainsi qu'une ou deux priorités propres à chaque région.

En outre, ces contrats devraient être davantage **adossés à un cadre stratégique, à l'échelon national comme au niveau régional**.

La Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire considère, par ailleurs, que si le **volet territorial** (pays, agglomérations) peut demeurer dans les contrats de plan Etat-régions, **il n'est pas opportun d'imposer à l'Etat d'être partie prenante aux contrats qui en découlent**.

Il est, en revanche, tout à fait pertinent **de permettre et d'encourager une contractualisation séparée de l'Etat avec des groupes de régions ou des métropoles**, en vue de faire avancer des projets particuliers.

L'actuelle durée des CPER étant incontestablement trop longue, la Délégation propose d'en revenir à une **durée proche de celle qui a prévalu à l'origine de la contractualisation Etat-régions**, soit quatre ou cinq ans.

La Délégation est tout à fait **favorable à l'accentuation de la dimension péréquatrice des contrats de plan Etat-régions**, à condition toutefois qu'elle ne conduise pas à léser certaines régions au profit d'autres.

Enfin, la Délégation recommande, en vue d'améliorer le pilotage de ces contrats, **d'accorder une plus grande visibilité aux crédits des CPER dans les lois de finances**, de permettre une **meilleure fongibilité** de ceux-ci au niveau local et de procéder à une **évaluation systématique** des actions ainsi financées.

Réunie le mardi 13 juillet 2004 sous la présidence de **M. Jean François-Poncet**, la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire a adopté **l'avis de M.. François Gerbaud sur l'avenir des contrats de plan Etat-régions**.

LETTRE DE SAISINE DU PREMIER MINISTRE

ANNEXE II -

LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS

Une refonte de la **politique régionale européenne** est prévue à l'occasion du renouvellement des règlements européens définissant cette politique, qui expirent au 31 décembre 2006, et de la définition de nouvelles perspectives financières pour l'Union européenne sur la période 2006-2013, dans un contexte marqué par l'élargissement.

Les orientations de la Commission européenne sur ce dossier ont été présentées dans le **troisième rapport sur la cohésion économique et sociale, adopté le 18 février 2004**.

**Les propositions de la Commission européenne pour
la future politique régionale européenne**

Le montant proposé pour le budget de la politique régionale s'élève à 336,3 milliards d'euros (0,41 % du revenu national brut de l'Union européenne) contre 215 milliards sur la période 2000-2006.

* Plus de $\frac{3}{4}$ des crédits seraient affectés au financement d'un **objectif de convergence** (ex objectif 1), en faveur des Etats et des régions dont le Pib par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

Un objectif 1bis, doté de 10 milliards d'euros, serait temporairement maintenu, au profit des régions actuellement éligibles à l'objectif 1 et qui devraient en sortir mécaniquement du fait de l'entrée des dix nouveaux pays.

* Un **objectif de compétitivité régionale et d'emploi**, constituant un objectif 2 renouvelé qui se substitue aux précédents objectifs 2 et 3, serait doté de 18 % des crédits de cohésion (soit 60,5 milliards d'euros, desquels il faut cependant soustraire les 10 milliards d'euros destinés transitoirement à l'objectif 1 bis).

Ces crédits seraient répartis à part égale entre :

- des **programmes nationaux**, exclusivement consacrés au soutien de l'emploi ;
- des **programmes régionaux** destinés à mettre l'accent sur la compétitivité, à travers trois types de priorités : économie de la connaissance et innovation ; environnement et prévention des risques, accessibilité et services d'intérêt économique général.

* Un **objectif de coopération territoriale**, doté de 4 % de l'enveloppe financière, destiné à soutenir la coopération transfrontalière dans des domaines tels que la mise en réseau des PME et la recherche. En revanche, la coopération interrégionale menée actuellement dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg serait intégrée dans les programmes régionaux du nouvel objectif 2.

RAPPORT D'INFORMATION SUR L'AVENIR DES CONTRATS DE VILLE

15 juin 2005

Introduction

Mesdames, Messieurs,

Avec l'adoption de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, puis celle du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, la politique de la ville a connu, depuis deux ans, d'importants changements : mutualisation exceptionnelle de moyens consacrés à la rénovation urbaine, relance des zones franches urbaines et concentration de l'effort financier sur les communes les plus en difficulté, du fait de la réforme de la dotation de solidarité urbaine. Votre rapporteur se félicite de l'ensemble de ces évolutions, qu'il avait largement appelées de ses vœux¹.

Dans ce contexte de « refondation » de la politique de la ville, force est de constater que l'articulation des nouveaux dispositifs avec les contrats de ville, instruments de cette politique depuis plus de dix ans, n'a pas été réellement abordée. Sans doute retrouve-t-on là la manifestation de l'un des travers récurrents de cette politique, souligné par les associations nationales d'élus lors des Assises de la ville tenues au mois d'avril 2005 : « La multiplication, l'empilement progressif voire l'enchevêtrement, de multiples dispositifs spécifiques sur un même territoire affectent gravement, aujourd'hui, la lisibilité et la crédibilité de la politique de la ville² ».

Or la politique de rénovation urbaine, marquée par d'importantes démolitions et reconstructions, ne peut se passer d'un accompagnement social des populations. Il apparaît donc indispensable de redéfinir un instrument qui constituera le volet « humain » de cette politique urbaine. C'est dans cet esprit que votre rapporteur a abordé l'étude des contrats de ville conclus en 2000, qui s'achèvent au 31 décembre 2006, sur l'avenir desquels votre commission des affaires économiques l'a chargé de lui présenter un rapport.

Outre l'évolution de la politique de la ville, sa réflexion s'inscrit dans le contexte plus général de l'avenir de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, puisqu'aux termes de la circulaire du 31 décembre 1998, « le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes ».

Les contrats de ville 2000-2006 constituent le « volet de cohésion sociale et territoriale » des contrats d'agglomération, eux-mêmes déclinaisons territoriales des contrats de plan État-région (CPER). Une large consultation des élus

a été menée par le Gouvernement sur l'avenir de ces derniers, et leurs contributions ont été synthétisées dans un rapport remis au Premier ministre³ en mars 2005.

Le présent rapport s'interroge donc sur ce cadre contractuel général, et sur l'évolution de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales après les récentes avancées de la décentralisation.

Au cours des déplacements qu'il a effectués en province, et de l'ensemble des auditions qu'il a menées, votre rapporteur a recueilli des opinions largement favorables au maintien d'une politique contractualisée entre l'État et les villes.

La plupart des acteurs entendus l'ont souligné : la politique de la ville a sans doute évité la multiplication de crises dans des quartiers qui, bien souvent du fait de choix urbanistiques inadaptés effectués dans les années 1960, concentrent aujourd'hui des difficultés sociales et économiques majeures. Ainsi les zones urbaines sensibles (ZUS) comptent actuellement trois fois plus de ménages pauvres que le reste de l'espace urbain, trois fois plus de logements sociaux et un taux de chômage qui atteint 20 % de la population active, soit le double du taux national⁴. De surcroît, le taux de chômage, tant des 15-24 ans que des 25-29 ans est en 2003 plus d'une fois et demie celui des autres actifs des mêmes villes.

Dans ce contexte, votre rapporteur souligne que l'effort de solidarité nationale et de mobilisation financière en faveur des territoires les plus en difficulté doit impérativement être maintenu, tant la situation de ces quartiers n'est pas acceptable.

S'il apparaît difficile de quantifier précisément les effets de la politique de la ville, il est en revanche aisé d'observer, sur le terrain, les réalisations concrètes permises par les contrats de ville, à l'instar des missions locales de l'emploi, du rôle des centres sociaux dans l'animation locale, ou encore de l'installation d'un service public dans un quartier difficile.

En favorisant la territorialisation des politiques publiques par l'appui sur les acteurs de terrain, notamment les associations, les contrats de ville constituent un outil d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques car ils permettent d'aller au-devant des populations les plus touchées par l'exclusion sociale. A ce titre, ils ont vocation à participer, si l'on parvient à en simplifier le fonctionnement, à la mise en œuvre de la priorité affichée par le Gouvernement que constitue la lutte contre le chômage.

Après avoir constaté que le contrat est un instrument très ancien de la politique de la ville, le présent rapport dresse un bilan en demi-teinte des contrats de ville 2000-2006, et tente enfin de tracer des pistes d'évolution pour l'avenir.

3. Des contrats trop nombreux

a) Contrats de plan État-région, contrats d'agglomération et contrats de ville : une cohérence territoriale insuffisante

(1) *Le cadre contractuel général*

Si les contrats de ville 2000-2006 constituent le volet de cohésion sociale et territoriale des contrats d'agglomération, eux-mêmes déclinaisons territoriales des contrats de plan État-région, en pratique leur cohérence est restée relativement formelle.

Il se trouve en effet que les différents niveaux de contractualisation n'ont pas été conclus au même moment, aboutissant à une inversion des démarches. Ainsi les schémas régionaux d'aménagement ont-ils été élaborés après la signature des contrats de plan État-région. De même, les contrats d'agglomération ont été adoptés seulement après le lancement des contrats de ville, alors même que ces derniers devaient être la déclinaison thématique des premiers : l'intégration a donc été plus formelle que réelle.

Outre ces problèmes de calendrier, se sont posées, de surcroît, des questions de mise en cohérence des politiques. En effet, la négociation des

contrats de plan État-région et celle des contrats de ville s'est effectuée en parallèle, sans véritable articulation. C'est ce que souligne la contribution des maires aux Assises de la ville, qui relève qu'un clivage demeure entre les contrats de développement fondés sur la politique d'aménagement du territoire, pilotés par la DATAR, et les contrats de solidarité urbaine, procédant de la politique de la ville et pilotés par la DIV.

De fait, aucune politique régionale de la ville n'a véritablement été mise en œuvre, et les contrats de ville ont constitué, plutôt que la déclinaison « territoriale » des contrats de plan, une déclinaison purement financière. Au total, ces derniers apparaissent, pour l'ensemble de ces raisons, davantage comme un emboîtement de contrats de valeur juridique incertaine que comme la mise en œuvre d'une vision régionale du développement.

(2) *Contrats de ville et contrats d'agglomération*

L'articulation des contrats de ville avec ceux d'agglomération n'a été véritablement organisée et consacrée sur le plan législatif qu'au moment du lancement des contrats de ville :

– l'article 27 de la loi du 25 juin 1999 prévoit qu'en « application des contrats de plan État-région, l'État et la région peuvent conclure avec les communes ou les groupements de communes un contrat de ville auquel le département peut être associé pour ce qui concerne ses compétences et

par lequel les contractants s'engagent à mettre en œuvre de façon concertée des politiques de développement solidaire et de requalification urbaine. Les contrats de ville peuvent être conclus dans le cadre des agglomérations ou des pays. Dans ce cas, ils constituent le volet « cohésion sociale et territoriale » des contrats particuliers prévus aux articles 25 et 26 » ;

– la circulaire du 7 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération met l'accent sur la nécessité de cohérence des périmètres et explicite la notion de « volet cohésion sociale et territoriale », celui ne devant pas conduire à spécialiser au sein du contrat d'agglomération les problématiques de la politique de la ville, mais à conjuguer les impératifs de solidarité et de développement au niveau du quartier, de la commune ou de l'agglomération.

Du fait de la concomitance de ces dispositions avec leur lancement, les contrats de ville 2000-2006 n'ont, en réalité, pas pu véritablement s'appuyer sur une véritable logique intercommunale. Leur mise en œuvre s'est en effet engagée alors que les agglomérations ne disposaient pas de capacités techniques et humaines suffisantes. Ainsi les contrats d'agglomération n'ont-ils pas été vus comme le « moment » où les différentes politiques de lutte contre les exclusions auraient pu être rediscutées, permettant une réelle intégration du contrat de ville aux politiques d'agglomération.

A titre d'exemple, comme le relève le document réalisé pour l'évaluation des contrats de ville de la région Midi-Pyrénées¹⁶, les contrats de ville sont loin de correspondre toujours au périmètre des établissements publics de coopération intercommunale, celui de l'agglomération tarbaise étant le seul dont le périmètre se calque sur celui de la communauté d'agglomération. L'étude conclut ainsi : « certes le contrat de ville constitue le « volet social du contrat d'agglomération » comme le recommandait le législateur, mais l'inclusion, en bloc, du premier à l'intérieur du second, souligne l'étanchéité entre les contrats ».

b) *Une superposition de contrats thématiques*

A rebours des objectifs affichés depuis 1994, les procédures contractuelles n'ont pas réellement été intégrées au sein d'un seul et unique contrat, qui aurait défini un projet global de développement économique et social à l'échelle de la ville ou de l'agglomération.

En premier lieu les contrats de ville ont, dès leur lancement, été accompagnés de la mise en place de nouvelles procédures. C'est ainsi que le dispositif massif engagé pour le renouvellement urbain s'est concrétisé par la création d'un nouveau cadre contractuel¹⁷. Or, comme le relève la synthèse de la DIV : « Doté d'un financement aussi important que celui des contrats de ville, il faut bien reconnaître que le lien entre les deux dispositifs ne s'est pas vraiment réalisé. »

RAPPORT D'INFORMATION SUR L'AVENIR DES CONTRATS DE VILLE

En second lieu, les contrats de ville ont échoué, pour une large part, à intégrer les dispositifs contractuels existants. Alors que la conclusion de conventions thématiques devait permettre d'intégrer les Plans éducatifs locaux (PEL), les Contrats locaux de sécurité (CLS) ou encore les Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) dans un projet plus global, le développement insuffisant de ces conventions a conduit, comme le relève la synthèse évaluative réalisée par la DIV, à ce que la majorité de ces dispositifs soit suivie à part.

La coordination varie d'un contrat à l'autre et repose souvent sur la bonne volonté des acteurs locaux, notamment des chefs de projet, comme le relève l'étude d'évaluation menée sur la région Midi-Pyrénées¹⁸.

Ailleurs, la cohérence fait défaut, l'étude relevant par exemple que l'articulation entre le contrat de ville de l'agglomération toulousaine et ses outils est peu lisible en raison de la multiplicité des périmètres et des acteurs. D'après l'étude, les douze contrats éducatifs locaux, essentiellement communaux, traduisent la carence du contrat de ville en matière d'harmonisation. Si le PLIE, élevé au rang de convention thématique, dont le périmètre est celui du contrat de ville, fonctionne bien, les autres dispositifs rendent compte de la prégnance d'enjeux territoriaux : les PLH correspondent aux périmètres des EPCI et les CLS traduisent une coupure entre la ville centre et la périphérie. L'étude conclut ainsi : « Au total, le contrat de ville et ses déclinaisons est un construit complexe appelant pour chaque thématique un système de coordination ad hoc ».

Or, faute pour le contrat de ville de jouer le rôle de fédération et de coordination entre ces dispositifs, l'empilement des procédures et l'enchevêtrement des zones d'intervention ont abouti à un défaut de cohérence globale, et ont contribué à la transformation du projet en guichet.

Cette multiplication de procédures entraîne également celle des études et diagnostics préalables, coûteux pour les collectivités, et conduit à une perte de lisibilité de la politique de la ville. Ainsi, l'essentiel des préconisations des rapports d'évaluation recueillis par la DIV porte sur la nécessité d'améliorer la coordination entre dispositifs, quel que soit le domaine concerné.

Enfin, l'accroissement du nombre de contrats n'est pas le gage d'une meilleure mobilisation financière, comme le relevait notre collègue Éric Doligé dans son rapport sur les crédits de la ville : « les contrats ne conduisent pas néces-

sairement à un accroissement des moyens mis en œuvre sur le territoire des collectivités parties prenantes. A cet égard, l'exemple des contrats locaux de sécurité (CLS) est édifiant : le diagnostic préalable à la conclusion de ces contrats s'est avéré un document coûteux et bien souvent, vide et inutile, et aucun moyen supplémentaire de l'État n'est venu concrétiser les ambitions affichées dans ces contrats¹⁹ ».

c) L'articulation avec les lois d'orientation pour la ville et de programmation pour la cohésion sociale

La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ne se réfère pas aux dispositions législatives antérieures de la politique de la ville, et marque un retour à la géographie définie par le Pacte de relance de 1996 : les ZUS constituent le territoire de référence, même si des possibilités de dérogation sont prévues à l'article 6 de la loi. Cette échelle interroge donc la place des anciens dispositifs, notamment celle des contrats de ville.

Ainsi, la loi introduit dans son article 1er des programmes d'action quinquennaux dans les zones urbaines sensibles, mis en œuvre par voie de conventions, sans préciser comment elles s'articulent avec les contrats de ville en cours d'exécution.

De même, il convient de s'interroger sur l'articulation des dispositifs du plan de cohésion sociale avec les contrats de ville.

Il en va ainsi des « chartes territoriales de cohésion sociale » prévues par le programme n° 18 du plan de cohésion sociale. C'est également le cas des dispositifs de réussite éducative²⁰, qui bénéficieront de financements du FIV et recoupent des actions menées dans le cadre du contrat de ville (accompagnement périscolaire). La note de cadrage de la DIV précise bien que « si la cohérence et la complémentarité avec les dispositifs existants (contrats éducatifs locaux, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, contrats enfance, contrats temps libre, réseaux d'écoute, d'aide et d'appui des parents, ateliers santé-ville) apparaissent évidents, cette politique n'a pas vocation à s'y substituer ». Il est ainsi prévu que les nouveaux dispositifs de réussite éducative soient gérés et financés par une « structure juridique support », structure dédiée (GIP, établissement public local de coopération éducative) ou existante (caisse des écoles, établissement public local d'enseignement).

BRETAGNE Tensions Etat-région sur les futurs contrats de projet

Le président du conseil régional dénonce un calendrier précipité.

D'un côté, l'Etat se félicite du taux d'exécution du contrat de plan Etat-région en Bretagne, qui devrait atteindre 80 % à la fin de l'année. De l'autre, la région dénonce le retard pris dans l'engagement des fonds promis par l'Etat. « Il lui reste à apporter 300 millions d'euros pour que le contrat de plan 2000-2006 soit bouclé. La situation de l'enseignement supérieur, pour lequel on attend toujours 45,7 millions, est particulièrement préoccupante », souligne Jean-Yves Le Drian, pré-

sident (PS) du conseil régional de Bretagne, qui dénonce également « le calendrier précipité » imposé aux collectivités pour élaborer les futurs contrats de projet. Autre sujet de discord : la gestion des fonds européens (Feder et FSE), qui échappe toujours aux régions, contrairement à ce qui est pratiqué dans les autres pays.

Conférence territoriale. Dans ce contexte, et pour tenter de renforcer la cohésion régionale, la Bretagne a décidé de confier les négociations à venir avec l'Etat pour les contrats de projets et les programmes opérationnels européens à un

interlocuteur unique : la conférence territoriale, qui rassemble autour du président du conseil régional les présidents des quatre conseils généraux et des dix plus grandes agglomérations bretonnes.

Cette instance originale, qui se réunit plusieurs fois par an, recevra la préfète de région Bernadette Malgorn, le 27 mars. Il y sera notamment question du financement de l'achèvement de la RN 164 à 2x2 voies, qui devrait faire l'objet d'une demande de convention additionnelle, le volet routier ne faisant désormais plus partie des nouveaux contrats de projets.

Xavier Debontride, à Rennes

Bon à savoir**CONTRATS DE PROJETS*****Grandes villes, agglomérations et régions sur la même longueur d'onde***

Les grandes villes, les communautés urbaines et les régions partagent la volonté de voir les contrats de projets continuer de structurer durablement les relations entre l'Etat et les régions, et d'autre part la conviction que des relations privilégiées entre les grandes agglomérations et les régions sur les questions d'aménagement du territoire sont nécessaires. C'est ce qu'indique un communiqué commun (1) daté du 21 mai. Les grandes villes, les agglomérations et les régions partagent un même diagnostic. Premièrement, les régions et les agglomérations ne peuvent se contenter d'une réalisation partielle des engagements pris dans le cadre des contrats de plan en cours. Elles rappellent que le non respect par l'Etat de ses engagements se traduit par le retard ou l'abandon de nombreux projets et par des avances financières de la part des collectivités territoriales. En second lieu, les grandes villes et agglomérations et les régions considèrent que les différents dispositifs contractuels en cours et annoncés doivent être cohérents au niveau de chaque territoire. L'Etat doit préciser ses modalités d'intervention et l'articulation qu'il envisage entre les différents cadres contractuels nationaux dans un souci de lisibilité. Elles réaffirment leur attachement au maintien d'un volet territorial et attendent de connaître le montant financier que l'Etat entend y consacrer. De plus, les régions, les grandes villes et les agglomérations souhaitent la réintégration des transports collectifs en site propre (TCSP), sous l'autorité des agglomérations, au sein des contrats de projets, ce qui est nécessaire pour répondre à l'objectif de développement durable. Une politique dynamique de développement des TCSP engage la réussite d'une politique de développement durable en milieu urbain de la même manière que le développement des TER sous l'autorité des régions doit pouvoir se poursuivre. Par ailleurs, les grandes villes, agglomérations et régions sont préoccupées de l'avenir des fonds structurels européens. Elles tiennent à rappeler deux principes fondateurs : le principe de subsidiarité et le principe d'additionnalité. Les financements européens ne doivent pas se substituer aux financements de l'Etat. Enfin, les régions, les grandes villes et les agglomérations souhaitent que l'Etat parvienne à davantage de cohérence et de lisibilité sur l'articulation des dispositifs contractuels nationaux et des programmes opérationnels régionaux. Les analyses et les préoccupations des régions et des grandes villes et agglomérations se rejoignant, elles souhaitent marquer leur volonté commune de valoriser le fait urbain en particulier sur des thématiques majeures telles que le logement, l'emploi, les déplacements ou le développement économique.

(1) Signé par les Maires de Grandes Villes de France, l'ACUF et l'ARF.