



Inspection générale de l'administration Inspection générale des finances

N° 05-010-01

N° 2004-M-070-01

RAPPORT

A

MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE

SUR

L'AVENIR DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGION

- MARS 2005 -

RESUME

Cohérence, sélectivité, partenariat, respect des engagements, tels sont les maîtres-mots qui ressortent de la synthèse des contributions recueillies sur l'avenir des contrats de plan Etat-région.

- En dépit de nombreuses critiques, les avis exprimés révèlent un consensus quasi unanime en faveur du maintien d'une démarche de contractualisation, globale et pluriannuelle, entre l'Etat et les régions, à laquelle les autres collectivités territoriales souhaitent être associées : les contrats de plan sont en effet perçus comme un des moyens nécessaires pour **mettre en cohérence les projets** des nombreux acteurs publics qui interviennent sur un seul et même territoire, et **accompagner les progrès de la décentralisation**.

Ce souci de cohérence conduit nombre d'intervenants à souhaiter que les contrats de plan tiennent compte du « cadre de référence stratégique national » que la France doit soumettre d'ici la fin de l'année aux instances communautaires.

Il conduit certains à souhaiter qu'un document de référence, de type schéma national d'aménagement et de développement du territoire, trace un cadre à long terme à l'intérieur duquel les différents acteurs pourront situer et inscrire leurs projets. Il conduit aussi à envisager que les différents documents de planification territoriale et de programmation contractualisée soient mieux coordonnés, si ce n'est hiérarchisés.

- **La sélectivité dans le choix des projets** est unanimement comprise, et souvent souhaitée. Elle doit permettre d'éviter les risques d'incohérence, la dilution des moyens, le saupoudrage des crédits.

L'Etat paraît ainsi légitime à exprimer des priorités nationales. Mais il doit aussi tenir compte des spécificités et des priorités des régions, et ne pas se retirer de toute contractualisation infra-régionale.

- Aux yeux de tous **le couple Etat-région est moteur** pour l'aménagement et le développement du territoire. Mais ce couple doit faire entrer dans ses vues communes le plus grand nombre possible de partenaires, collectivités territoriales, organismes et établissements publics, et s'astreindre à ce que les partenariats infra-régionaux dans lesquels il s'engage, conjointement ou séparément, soient cohérents avec les objectifs qu'il s'est donné dans le contrat de plan.

• **Les partenaires au « contrat » doivent respecter les engagements qu'ils prennent.** L'Etat, notamment, doit cesser de s'engager dans des contrats de plan s'il ne se donne pas les moyens de respecter sa signature. Sur ce point la critique est unanime. Tous les reproches, ou presque, en découlent.

Le rapport suggère donc, à la suite des contributions recueillies, un certain nombre de mesures dont la conjonction pourrait pallier une partie des difficultés rencontrées dans l'exécution des contrats de plan.

Ces mesures, techniques, pourront néanmoins se révéler d'une efficacité limitée. Les contrats de plan contredisent en effet, par essence même, des principes budgétaires solidement établis et encore réaffirmés par la Loi organique relative aux lois de finances : les contrats sont « territoriaux » alors que les crédits sont votés par « mission » (art.43) qui relèvent « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères » (art.7) ; les contrats sont pluriannuels alors que les lois de finances sont annuelles.

Seule donc une volonté politique s'exprimant loi de finances après loi de finances, tout au long de la durée d'exécution des contrats de plan, est de nature à résoudre ce problème de fond.

Sommaire

RESUME	1
INTRODUCTION.....	4
I - LA SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS FAIT RESSORTIR UN LARGE ACCORD SUR LA PLUPART DES SUJETS.....	6
1- UN LARGE CONSENSUS S'EXPRIME EN FAVEUR DU MAINTIEN DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION (CPER)	6
2 - LE CONTENU DES CPER DOIT ETRE SELECTIF	8
3 - LES ENGAGEMENTS PRIS DOIVENT ETRE RESPECTES	11
4 - LE ROLE DE CHEF DE FILE DE LA REGION EST RECONNU MAIS LES AUTRES COLLECTIVITES SOUHAITENT ETRE ASSOCIEES AU CPER	13
5 - LA PRESENCE DE L'ETAT DANS LES CONTRACTUALISATIONS INFRA-REGIONALES, ET LE MAINTIEN D'UN « VOLET TERRITORIAL » DANS LES CPER, SONT SOUHAITES	15
6 - LA MISE AU POINT DES CPER DOIT ETRE PREALABLEMENT CADREE.....	19
7 - LA DUREE D EXECUTION DES CPER DOIT ETRE SUFFISAMMENT LONGUE.....	22
8 - LES ELUS SOUHAITENT QUE LES CPER CONTRIBUENT A UNE CERTAINE FORME DE PEREQUATION	25
9 - LA GESTION DES CPER DOIT ETRE AMELIOREE	27
II - COMPTE TENU DES AVIS RECUEILLIS LE CADRE CONTRACTUEL NE DOIT PAS ETRE BOULEVERSE MAIS SENSIBLEMENT AMELIORE.....	29
1- MAINTIEN D'UN CADRE CONTRACTUEL GLOBAL	29
2 - SUR LA SELECTIVITE.....	30
3 - SUR LE RESPECT DES ENGAGEMENTS.....	31
4 - SUR LE ROLE DE LA REGION ET L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITES.....	32
5 - SUR LA PRESENCE DE L'ETAT DANS LES CONTRACTUALISATIONS INFRA-REGIONALES ET LE MAINTIEN D'UN VOLET TERRITORIAL.....	32
6 - SUR LE CADRAGE PREALABLE.....	33
7 - SUR LA DUREE.....	33
8 - SUR LA PEREQUATION.....	34
9 - SUR L'AMELIORATION DE LA GESTION.....	35
CONCLUSION.....	37
ANNEXE : LETTRE DE MISSION	40

INTRODUCTION

Institués par la loi du 29 juillet 1982, les contrats de Plan Etat-région (CPER) n'ont plus, comme à l'origine, un rôle de mise en compatibilité des « plans des régions » avec le « Plan de la Nation », mais constituent aujourd'hui le cadre principal des politiques d'investissement de l'Etat, en partenariat avec les régions et les collectivités infra-régionales, dans les territoires, et également le cadre dans lequel s'inscrit l'essentiel de la contrepartie nationale aux fonds structurels européens. D'outil de planification ils sont ainsi devenus le moyen privilégié des politiques d'aménagement du territoire et de leur cohérence.

Pourtant de nombreuses critiques - lourdeur, manque de lisibilité, saupoudrage des crédits, non respect des engagements...- s'élèvent contre cette démarche.

Dans le même temps, plusieurs éléments de contexte créent la nécessité d'adapter les modalités de cette « contractualisation » : loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, réforme des fonds structurels européens, entrée en vigueur de la LOLF.

Le gouvernement a donc engagé une réflexion, à laquelle tous les ministères concernés ainsi que les représentants territoriaux de l'Etat ont participé, visant à proposer une réforme. Le CIADT du 18 décembre 2003 en a tracé les axes : maintien d'un rapport privilégié entre Etat et région pour l'aménagement du territoire, plus grande sélectivité dans le choix des projets, meilleure définition par l'Etat de ses priorités stratégiques, meilleures garanties de bonne exécution financière.

Le gouvernement a souhaité que s'engage une large concertation sur ces orientations et, dans cette perspective, par lettre en date du 19 Mai 2004, le Premier ministre a chargé un Inspecteur général des finances et un Inspecteur général de l'administration :

- de favoriser une consultation aussi approfondie que possible des instances qu'il avait consultées ;

- de recueillir les contributions qui leur paraîtraient particulièrement utiles, notamment de la part des ministères concernés, des préfets, d'autres associations d'élus que celles qu'il avait consultées, ou d'acteurs socio-économiques ;

- d' « élaborer pour l'automne 2004¹ un rapport comportant une synthèse des contributions recueillies et l'esquisse de ce que pourrait être le nouveau cadre contractuel, en soulignant les points qui font consensus et ceux qui peuvent relever de différents scénarios ».

Le présent rapport comporte donc deux parties :

- la première établit une synthèse des positions des Assemblées et des associations d'élus qui ont été consultées ;

- la seconde esquisse, dans la ligne des suggestions recueillies, les réformes qui pourraient améliorer le fonctionnement de la démarche de contractualisation entre l'Etat et les régions.

Une annexe retrace le point de vue des administrations centrales des ministères et des préfets de région consultés.

¹ Cette échéance n'a pu être respectée, des contributions n'ayant été disponibles qu'au début de l'année 2005

I – LA SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS FAIT RESSORTIR UN LARGE ACCORD SUR LA PLUPART DES SUJETS

1 – UN LARGE CONSENSUS S'EXPRIME EN FAVEUR DU MAINTIEN DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGION (CPER)

Un très large consensus s'exprime en faveur du maintien des contrats de plan perçus comme une démarche de mise en cohérence des projets des acteurs publics et d'accompagnement de la décentralisation.

- **L'Assemblée nationale** écarte l'hypothèse d'une contractualisation à la carte, « par projets », à horizons temporels variables selon la nature des sujets, car elle « ne permettrait plus l'exercice d'une négociation globale entre l'Etat et les régions, dont chacun reconnaît l'intérêt stratégique ». A l'inverse, par son rythme et par l'obligation qu'il impose, à date fixe, de procéder à une réflexion prospective et de hiérarchiser les priorités d'investissement, « le contrat de plan est un précieux instrument de planification et d'organisation du développement durable du territoire ». « Il est structurant par lui-même. Son principe doit donc être préservé ».

- En dépit de l'approfondissement de la décentralisation, qui conduit à réduire le champ de la contractualisation Etat-régions, les CPER conservent pour **le Sénat** tout leur sens :

- « pour faire converger les interventions de l'Etat et des régions dans les domaines où leurs compétences sont partagées ou complémentaires, ce qui est en particulier le cas en matière de développement économique et de formation » ;

- parce que l'Etat, en dépit de la décentralisation, « garde un socle de compétences pour lesquelles, compte tenu du caractère limité de ses ressources, il peut avoir besoin du concours des régions », ce qui « pourrait concerner le réseau routier national dit structurant, les ports autonomes ou les aéroports d'intérêt national ».

- Pour le **Conseil économique et social (CES)**, la gestion par contrat des politiques publiques (et donc l'existence de CPER), constitue l'une des réponses pertinentes à la complexité de notre société et doit être pérennisée.

Les CPER doivent à la fois permettre la prise en compte des initiatives locales et mettre en cohérence les politiques s'exerçant sur un même territoire.

- **L'Association des Régions de France (ARF)** estime que les CPER, principal vecteur de mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire, jouent un rôle essentiel dans l'affirmation du fait régional et l'accompagnement de la décentralisation. Le cadre contractuel, facteur de performance dans la conduite des grands projets d'équipement et d'aménagement du territoire, est « plus nécessaire encore que par le passé », la poursuite du mouvement de décentralisation ne faisant « pas disparaître l'intérêt de la contractualisation, bien au contraire ».

- **L'Association des Départements de France (ADF)** « rappelle l'attachement des conseils généraux aux politiques contractualisées entre l'Etat et les collectivités locales, notamment les CPER ».

- **L'Association des Maires de France (AMF)** « est très attachée à la politique contractuelle ».

- **L'Assemblée des Communautés de France (ADCF)** estime que les CPER ont rempli leur mission d'accompagnement de la décentralisation en offrant un cadre de cohérence aux programmes d'investissements publics et en suscitant un exercice régulier de concertation et de planification. Le principe des CPER doit donc être maintenu : « L'ADCF souhaite...la poursuite des contrats Etat-région ... »

- **Pour l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF)** certes « la politique contractuelle ne se justifie qu'en tant qu'elle apporte une plus-value par rapport à un mode de fonctionnement » normal « où l'Etat et les collectivités interviennent dans le cadre strict de leur champ de compétence ». Mais « la plus-value contractuelle » existe. Elle « est étroitement liée au morcellement institutionnel territorial français : régions, départements, établissements publics de coopération intercommunale et communes interviennent concomitamment sur les mêmes territoires, à des échelles et sur des thématiques différentes mais complémentaires ».

- **Pour l'Association pour la Fondation des Pays (APFP)** la contractualisation permet :

- « la hiérarchisation des projets au niveau des élus dans un cadre de concertation locale et de coopération intercommunalités ;

- la capacité de définir et de mener des actions emblématiques (structurantes) à l'échelle des pays ;

- une meilleure vision des financements ... ;

- l'incitation à une prospective locale ;

- une stimulation pour les projets novateurs ».

Le consensus est donc très général : pour mettre en cohérence les projets publics sur un même territoire, accompagner la décentralisation, et se contraindre à hiérarchiser les priorités puisque tout ne peut être simultanément réalisé, le maintien de contrats de plan entre l'Etat et les régions est unanimement souhaité.

2 – LE CONTENU DES CPER DOIT ETRE SELECTIF

Le souci que l'Etat soit plus sélectif dans ses domaines d'intervention contractualisés est, au minimum, compris et, souvent, souhaité par les élus.

Pour la plupart ce souci ne doit, néanmoins, pas conduire à ce que l'Etat impose ses choix et ne prenne pas en compte des priorités régionales spécifiques.

Le souhait est aussi fréquemment exprimé, soit que ne figurent au CPER que des projets déjà étudiés, prêts à être effectivement réalisés, soit que des crédits d'étude soient programmés.

• Pour l'**Assemblée nationale** « l'évolution des contrats de plan vers des domaines de plus en plus diversifiés... a été source de moindre cohérence... et n'a pas eu pour conséquence un accroissement des financements de la part de l'Etat ».

« Un recalage des contrats de plan sur un nombre limité de programmes structurants, décidés à la suite d'analyses convergentes de l'Etat et de chaque région apparaît comme de bonne méthode ».

• **Le Sénat**, « pour éviter l'écueil de l'émiettement des crédits et du saupoudrage », préconise de n'inscrire dans les CPER « que les actions d'une certaine

envergure et ayant un caractère structurant pour l'aménagement du territoire », ce qui le conduit à recommander d'y faire figurer « les infrastructures de transport et de communication, l'enseignement supérieur et la recherche », en fonction des priorités stratégiques fixées par un schéma national d'aménagement du territoire (SNADT).

Toutefois l'existence éventuelle d'un schéma national d'aménagement et de développement du territoire n'implique pas que les projets retenus dans les CPER soient imposés par l'Etat.

Les collectivités locales, sous l'égide de la région, pourraient en effet établir un nombre limité de priorités pour leur territoire en tenant compte des orientations stratégiques de l'Etat. Ces priorités locales, qui devraient être consignées dans un document du type SRADT prévu par la loi du 4 février 1995, peuvent en effet être différentes selon les régions (vieillesse ici, tourisme là, recherche ailleurs ...).

- **Le CES** partage « la volonté du gouvernement d'éviter le saupoudrage de la participation de l'Etat à travers les contrats de plan » et suggère que le recentrage souhaité se fonde sur deux critères : « un objectif global de développement durable..., une cohérence des actions proposées ». De même que les régions ont accepté d'apporter des financements sur des projets relevant de compétences d'Etat, (Université 2000 par exemple), de même l'Etat, en dépit des transferts de compétences liés à l'approfondissement de la décentralisation, devrait-il accepter de financer des projets relevant des compétences dévolues aux régions. (« Le critère d'intervention doit se situer davantage dans la pertinence du contrat par rapport à une stratégie cohérente de développement que dans le niveau d'exercice de la compétence »).

- Pour **l'ARF** le périmètre des CPER s'est « trop étendu sous la pression constante des ministères ». « Au fil du temps, les contrats de plan se sont dispersés sur un trop grand nombre d'actions, de projets et surtout de champs ministériels ». « Cette situation résulte de la tentation de chaque ministère de « sanctuariser » ses crédits » mais « n'est pas seulement le fait d'initiatives individuelles des ministères » car elle permet « à l'Etat d'afficher à moindre frais des crédits ».

C'est pourquoi « le périmètre des contrats de plan doit être plus sélectif ». Toutefois « ce resserrement du champ contractuel ne saurait se limiter à une logique de recentrage sur des projets dits « structurants ». L'ampleur des stratégies à conduire pour organiser la compétitivité des régions françaises en Europe, préparer l'avenir par l'innovation et conforter l'emploi va bien au-delà des questions d'infrastructures de transport, même si celles-ci restent bien évidemment nécessaires ».

A côté de ce « tronc commun » à l'ensemble des régions, « recentré autour des grands objectifs de développement », « qui a vocation à constituer l'élément principal des futurs contrats, les régions pourraient proposer à l'Etat de contractualiser dans certains

domaines justifiant d'un besoin de rattrapage particulier ou d'un effort au titre de la solidarité nationale ».

- Pour l'**ADF** d'une part l'Etat a des objectifs stratégiques à faire valoir -défense, recherche, enseignement supérieur-, et doit faire jouer la solidarité nationale.

D'autre part les CPER doivent être la traduction de ce que les différentes collectivités préconisent à l'échelle géographique du territoire régional.

« Les grandes infrastructures, la recherche, la couverture territoriale en NTIC, sont indiscutablement au nombre des grandes priorités nationales à faire valoir dans les CPER ».

- L'**AMF** déduit du courrier que le Premier ministre lui a adressé que l'action de l'Etat sera dans les CPER « recentrée sur des politiques structurantes favorisant l'accessibilité des territoires, la gestion des risques, et la société de la connaissance, trois thématiques proches de celles privilégiées par la commission européenne au titre du futur objectif 2 » et n'émet pas de désaccord sur ce recentrage.

- L'**ADCF** estime que les CPER devront plus clairement distinguer :

- des axes d'interventions communs à l'ensemble des régions (programmes d'infrastructures, politiques de compétitivité, chantiers de modernisation, renouvellement urbain, réorganisation des services publics ...)

- des axes d'intervention spécifiques à certaines régions visant à effectuer un rattrapage structurel (par exemple formation professionnelle en Picardie, Santé en Nord- Pas de - Calais) ou à répondre à des enjeux particuliers (reconquête de l'eau en Bretagne, friches industrielles en Lorraine ...).

La sélectivité ne doit pas conduire à n'inscrire dans les CPER que le financement d'équipements structurants. Les défis de compétitivité et de cohésion qui se posent aux régions françaises ne se résument pas, en effet, à de simples enjeux d'infrastructures (notamment de transport).

- Pour l'**ACUF**, « le contenu des dispositifs contractuels pourrait être différent selon les contextes locaux et les modalités de contractualisation définies à l'occasion de l'élaboration du document de cadrage régional », document « élaboré de manière réellement partenariale ».

- L'**APFP** souhaite que l'Etat continue, au moins pour les territoires les plus fragiles, d'apporter une aide à l'ingénierie des projets.

En outre « l'approche sélective qui s'impose à l'Etat pourrait conduire à reprendre une approche de type leader + axée autour d'un thème fédérateur (non confondu avec une approche sectorielle) en prévoyant un financement de la démarche transversale et de la matière grise, et l'attribution d'une subvention globale (FNADT) ».

Le consensus est donc, ici aussi, très large : les CPER devront être plus sélectifs, se concentrer sur ce qui paraîtra structurant et/ou porteur d'avenir, ne pas méconnaître l'existence de spécificités régionales.

3 – LES ENGAGEMENTS PRIS DOIVENT ETRE RESPECTES

Ce point est central et conditionne l'intérêt même de la poursuite d'une démarche de contractualisation globale et pluriannuelle : en l'état actuel des choses l'Etat se met lui-même en difficulté, prenant des engagements qu'il ne s'est pas assuré de pouvoir tenir.

Nombre de possibilités sont envisagées par les institutions consultées, au premier rang desquelles figure l'idée que les CPER fassent l'objet d'une loi de programmation, même si beaucoup sont conscients que cette procédure n'offre une protection contre les « régulations conjoncturelles » qu'assez illusoire.

- **L'Assemblée Nationale** est favorable à ce que les CPER fassent l'objet d'une « loi de programmation », qui « regrouperait les crédits provisionnels destinés à la participation de l'Etat aux contrats de plan et les répartirait chaque année », ce qui donnerait une plus grande lisibilité et une plus grande solennité à l'engagement financier de l'Etat et aux investissements programmés. L'Assemblée, sans nourrir beaucoup d'illusions sur la solidité de la garantie ainsi apportée, estime qu'une telle loi de programmation serait d'autant mieux respectée qu'un nombre limité de projets seraient inscrits dans les CPER.

- Pour **le Sénat**, en contrepartie de la réduction du nombre de projets inscrits dans les CPER, l'Etat devrait s'engager à honorer sa signature. Pour se prémunir contre l'annualité budgétaire et les aléas conjoncturels, la haute assemblée souhaite qu'une grande « visibilité » soit accordée aux crédits de l'Etat destinés aux CPER, et qu'ils fassent l'objet d'un « document de politique transversale » tel que prévu par la loi organique sur les lois de finances (LOLF).

- **Le CES**, préconisant l'établissement de documents prospectifs à vingt ans, et de contrats d'objectifs à neuf ans (mais révisables tous les trois ans), propose de mettre en place des « contrats de programmation » ne disposant que pour trois ans. Cette réduction de l'horizon temporel permettrait de tempérer l'effet de l'annualité budgétaire « qui ne peut être remise en cause ».

Estimant que les « contrats de programmation » devraient, dans de nombreux domaines, ne pas comporter que des engagements financiers et pourraient avoir pour seul objet de coordonner les politiques de chacun, par exemple dans le domaine de la formation, le CES souhaite cependant que le financement des CPER fasse l'objet d'une loi de programmation pour trois ans, durée des contrats de programmation qu'il préconise.

Le CES souhaite aussi que le dispositif des « programmes d'interventions territoriales de l'Etat » (PITE) résultant de la LOLF soit transposé aux CPER, et que la gestion des crédits correspondants soit déconcentrée au niveau des préfets de région.

Le CES rejette enfin l'idée d'une « judiciarisation des contrats » et y préfère la « mise en place d'instances de régulation ». « Au plan national une telle instance, où seraient représentés l'Etat et les grandes associations de collectivités, permettrait la concertation en amont des décisions que la conjoncture ou de nouvelles orientations politiques pourraient justifier ».

- Pour **l'ARF** « aucune des réformes des contrats de plan ne sera vraiment crédible si elle ne pose pas la question du cadrage financier ». « La principale réserve émise par les partenaires de la politique contractuelle concerne », en effet, « l'incapacité de l'Etat à tenir ses engagements ».

L'ARF « constate que les engagements annuels souscrits au titre des contrats de plan représentent aujourd'hui une très faible part du budget de l'Etat et un pourcentage limité de son budget d'investissement qui devrait pouvoir être sécurisé sans difficultés, si la volonté politique d'exécuter ces contrats existe ».

L'ARF « propose que les financements consacrés à ces contrats fassent l'objet d'une présentation particulière au sein de la Loi de Finances, sanctionnée, le cas échéant, par un vote à l'occasion de la présentation du budget des services du Premier ministre ».

- **L'ADF** « exige » au nom de la « crédibilité de la parole publique » que « l'Etat tienne ses engagements » et n'accepte pas, alors que « les collectivités tiennent leurs engagements », que « l'Etat, qui ne fait pas de même » aille « jusqu'à imputer aux collectivités les retards d'engagement des CPER ».

En conséquence « l'ADF demande que les crédits des contrats de plan qui engagent l'Etat soient sanctuarisés dans une loi de programmation, et rappelle que les

financements des conseils généraux ne seront contractuellement exigibles qu'à la condition d'une rigoureuse réciprocité ».

- **L'AMF** estime que l'avenir des CPER « dépend très largement du respect de ses engagements par l'Etat » mais ne préconise pas tel ou tel type de mesure permettant de garantir ce respect.

- Pour **l'ADCF**, s'il ne saurait être question d'aller jusqu'à conférer une « portée juridique prescriptive » aux CPER, il serait en revanche souhaitable que le caractère prioritaire des crédits dédiés aux contrats de plan, affirmé par la loi de 1982, soit consolidé et contrôlé par les assemblées parlementaires et régionales.

Si besoin était, des rédactions différentes devraient permettre de bien distinguer des engagements « fermes et sans retour » et des engagements « plus indicatifs ». Par ailleurs, selon l'ADCF, plusieurs dispositions de la LOLF devraient s'appliquer au financement des CPER, par exemple celles qui apportent davantage de marge de manœuvre pour le report d'une année sur l'autre des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, celles relatives aux virements entre programmes ministériels et transferts entre ministères sur des programmes répondant à des objectifs similaires, de façon à permettre une meilleure adaptation aux évolutions de la conjoncture. Une plus grande latitude devrait être donnée aux préfets pour "s'exonérer de l'annualité budgétaire". Les techniques de rattachement budgétaire utilisées dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse seraient un utile levier de modernisation des CPER.

4 – LE ROLE DE CHEF DE FILE DE LA REGION EST RECONNU MAIS LES AUTRES COLLECTIVITES SOUHAITENT ETRE ASSOCIEES AU CPER

Si la totalité des contributions reconnaît aux régions un rôle éminent en matière d'aménagement du territoire, le souhait que les autres collectivités territoriales trouvent leur place dans le processus de contractualisation est aussi très général, de façon notamment à garantir la cohérence d'ensemble des démarches partenariales.

- Pour le **Sénat**, le rôle pilote de la région dans l'élaboration du SRADT ne doit pas être mis en question, de nombreux élus locaux lui reconnaissant le statut d'interlocuteur privilégié de l'Etat.

Toutefois de nombreuses aspirations à être davantage associé à la sélection des projets figurant dans les SRADT étant exprimées, notamment par les grandes villes et

les départements, toutes les collectivités territoriales d'une région devraient pouvoir co-signer, si elles le souhaitent, le SRADT.

- **Le CES** estime que 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, ... fasse l'objet d'une démarche partenariale avec les collectivités locales et les acteurs de la société civile ... les préfets de région ... seraient étroitement associés à la préparation de ce qui deviendrait un document unique de prospective en région ».

« Cette démarche partenariale constituerait un élément facilitateur de la négociation des contrats ultérieurs ».

- Pour **l'ARF** « il est essentiel que les régions se voient confirmer leur rôle de pivot des futurs contrats de plan » mais « sans exclure quelque niveau que ce soit de la démarche de contractualisation ». Le principe que « les régions ont vocation à rassembler l'ensemble des collectivités concernées pour définir un « projet régional » préalable au contrat » devrait donc être affirmé.

L'ARF va, en conséquence, jusqu'à souhaiter que l'Etat « s'accorde à donner au contrat de plan un caractère prioritaire et d'exclure a priori toute autre forme de contractualisation » et « veille à ne pas vider les contrats de plan de leur sens, en multipliant, comme c'est le cas aujourd'hui, les procédures d'appel à projet sur des sujets qui concernent très directement l'aménagement du territoire ».

Le SRADT constituerait donc pour l'ARF « le nouveau cadre de cohérence à long terme de l'ensemble des politiques contractualisées » et « la région resterait le pilote de ce schéma, tout en y associant les autres acteurs territoriaux, dans une logique de partenariat et d'adhésion volontaire, qui exclut bien évidemment toute idée de tutelle d'une collectivité sur une autre », l'Etat pouvant « faire valoir ses priorités, par exemple dans le cadre d'un « porter à connaissance » ».

- Pour **l'ADF** « la région doit être considérée comme l'espace territorial des négociations préalables à la signature du contrat ». « Le département, financeur essentiel doit avoir toute sa place dans ces discussions ». « Les conseils généraux devront être signataires des CPER à la mesure de leur importante contribution à la réalisation des équipements structurants ».

« Une « conférence des exécutifs » rassemblant la région, les départements et les principales collectivités contributrices, permettrait d'élaborer des priorités concertées dans le cadre géographique de l'espace régional ».

- **L'ADCF**, dans un souci de clarification et d'identification de chefs de file, souhaite que dans tous les domaines situés au-delà de leurs compétences d'attribution

exclusive, l'intervention contractuelle des départements soit clairement subordonnée à celle des régions et que les contrats futurs « consacrent un cadre de coopération resserré entre les régions et les communautés ».

- **L'ACUF** souhaite que les différentes collectivités ou intercommunalités soient réunies dans une conférence régionale qui, à partir des orientations stratégiques définies par chaque collectivité, établirait un projet régional cohérent et partagé. Les intercommunalités interviendraient ainsi « tout à fait en amont et non, comme c'est bien souvent le cas aujourd'hui pour les contrats de plan, une fois le cadre global défini par l'Etat et la région ».

- **L'APFP** est « plutôt favorable à la notion de chef de file qui pourrait revenir à la région, tout en faisant ressortir l'intérêt de la présence du Département dans l'exercice ».

Il y a donc consensus autour de l'idée que la « région-institution » doit être le chef de file d'un projet pour la « région-territoire », et que l'ensemble des collectivités territoriales qui le souhaitent doivent être loyalement associées à son élaboration.

5 – LA PRESENCE DE L'ETAT DANS LES CONTRACTUALISATIONS INFRA-REGIONALES, ET LE MAINTIEN D'UN « VOLET TERRITORIAL » DANS LES CPER, SONT SOUHAITES

Nombre de contributions souhaitent le maintien d'un « volet territorial » au sein des CPER et de la présence de l'Etat dans un certain nombre de contractualisations territoriales infra-régionales, mais aussi la mise en cohérence de ces contractualisations, entre elles et avec les CPER.

a – l'Etat doit rester présent dans certaines contractualisations infra-régionales

- Pour **l'Assemblée nationale** « les contrats Etat-régions ne sont pas exclusifs de contrats avec d'autres collectivités territoriales ».

- Pour **le Sénat** l'Etat pourrait conserver une relation contractuelle directe avec certaines zones sinistrées ou fragilisées.

Le Sénat souhaite aussi que l'Etat conserve la possibilité de contracter avec des groupes de région sur des projets inter-régionaux, et avec de grandes métropoles dans des domaines tels que la sécurité, la cohésion sociale, les transports en commun.

Ces contrats seraient inclus dans les CPER si la région était partie prenante au financement. Si la région ne souhaitait pas être associée à la démarche, l'Etat contracterait directement, hors CPER, avec les collectivités concernées.

- **Le CES** souhaite que les « contrats métropolitains » qui résulteront de la stratégie nationale en faveur des grandes métropoles arrêtée par le CIADT du 18 décembre 2003 ne fassent pas partie des contrats bipartites entre la région, les pays ou les agglomérations. « Les contrats métropolitains doivent être des contrats Etat-métropoles signés après accord des régions et vérification de leur cohérence avec les SRADT ».

b – certains souhaitent que les contractualisations infra-régionales soient hiérarchisées ou mises en cohérence avec les CPER et entre elles

- **Pour l'ARF** le SRADT, dès lors qu'il aurait été élaboré en partenariat avec le plus grand nombre possible d'acteurs territoriaux, « devrait être doté de dispositions prescriptives sur un nombre limité de sujets en lien avec la contractualisation ».

- **L'ADCF** insiste tout d'abord pour que soient clarifiées les articulations (hiérarchie des normes, compatibilité, emboîtement) existant entre les différents documents de planification prévus par le droit positif (SDEC, SSC, SRADT, SCOT, projets d'agglomération, chartes de pays, DTA, SMVM, schémas interrégionaux de massif, SDAGE).

L'ADCF souhaite aussi que « les dispositifs contractuels ne soient pas multipliés à l'excès au risque d'une perte sérieuse de lisibilité et de stabilité nécessaire au temps long des processus de développement ».

- **L'ACUF** interroge elle aussi l'Etat sur « la lisibilité et la compatibilité de la pluralité des types de contractualisation. Quels sont les liens entre réforme de la politique contractuelle et définition du cadre national stratégique de la future politique régionale européenne ? Entre contrats métropolitains préfigurés par l'appel à projet lancé par la DATAR à Marseille le 28 juin 2004 et réforme des contrats de plan ? entre contrats métropolitains et pôles de compétitivité ? ».

c - le maintien d'un « volet territorial » au sein des CPER est souhaité

- **Le Sénat** comprenant la réticence de l'Etat à continuer de co-signer avec les régions chaque contrat de pays ou d'agglomération, préconise l'inscription par

l'Etat dans les CPER d'une enveloppe globale de crédits destinée à financer un volet territorial.

Les régions contractualiseraient bilatéralement avec les pays et les agglomérations et compléteraient comme elles le souhaitent le financement par les crédits inscrits au volet territorial Etat du CPER.

- **Le CES** propose d'utiliser la contractualisation comme moyen d'incitation à une organisation cohérente des pays et des agglomérations, et à une mise en cohérence de leurs projets avec le SRADT, mais sans préciser si ces contrats sont inclus ou non dans les CPER et si l'Etat en est un des signataires.

- **L'ARF** estime « que le volet territorial des contrats de plan débouche sur des acquis indiscutables qui doivent être préservés et amplifiés dans la prochaine séquence contractuelle ». Ce succès « conduit la quasi-totalité des régions à manifester leur volonté de maintenir et d'approfondir leurs politiques contractuelles avec les pays et les agglomérations ». Les régions, qui « revendiquent un rôle directeur dans la conduite de ces politiques territoriales », ont donc la volonté « de s'approprier rapidement ces politiques » et « doivent se donner les moyens de jouer un rôle central dans la contractualisation avec les territoires de projet ».

Cependant « les régions souhaitent que l'Etat reste présent dans l'accompagnement de ces politiques, en particulier sur les thématiques qui le concernent plus particulièrement ». « Le soutien de l'Etat pourrait être circonscrit aux thématiques suivantes :...soutien à l'ingénierie..., modernisation et réorganisation des services publics locaux..., accompagnement des mutations économiques dans les zones les plus fragiles... ».

- **L'AMF** souhaite que l'Etat continue d'apporter un financement au « volet territorial » des CPER pour concourir aux projets de développement des pays et des agglomérations.

A cet égard l'AMF exprime de nombreuses craintes.

Elle redoute en effet que le « nouveau cadre contractuel » envisagé, s'élargissant à d'autres partenaires que les régions « que sont les métropoles dites à vocation européenne, et des groupes de régions » se caractérise « par un changement d'échelle des territoires concernés avec une modification du rôle de la région qui n'apparaîtrait plus comme le seul « chef de file » de l'aménagement du territoire ». « Si l'Etat doit s'engager dans des contrats de métropole, des contrats de site, et dans trente-cinq projets d'envergure au titre de la politique des transports » l'on peut « craindre que ses marges de manœuvre n'en soient considérablement affectées, au détriment des autres projets inscrits dans les CPER ».

Par voie de conséquence, l'on peut craindre que les régions voient aussi leurs capacités d'intervention plus réduites et surtout que l'obligation du « volet territorial » soit supprimée.

L'AMF estime que la contribution de l'Etat au « volet territorial » des CPER « pourrait notamment passer par une aide en matière d'ingénierie, au renforcement de la capacité d'expertise des communes et des communautés dont l'insuffisance, en particulier en milieu rural, reste encore un des points faibles des démarches en cours » alors que ces démarches sont appelées à se multiplier puisque la notion de projet territorial de développement sera « aussi prise en compte au niveau européen ».

• **L'ADCF**, si elle se félicite de la volonté de la plupart des régions de maintenir ou d'approfondir leurs politiques contractuelles avec les territoires (pays, agglomérations, parcs naturels régionaux) et les intercommunalités, souhaite néanmoins que l'Etat conserve un rôle actif dans l'accompagnement des territoires qu'il a contribué à initier : « l'hypothèse de contrats bilatéraux avec les seules régions...ferait craindre non seulement un risque de tutelle mais surtout une incapacité à traiter des enjeux souvent sensibles qui excèdent les champs de compétence ou moyens d'action de la collectivité régionale ».

L'ADCF envisage quatre scénarii de repositionnement de l'Etat dans les contrats territoriaux.

- L'Etat n'en serait plus signataire mais pourrait abonder certaines opérations, cohérentes avec ses dispositifs d'intervention ;

- L'Etat recentrerait sa participation sur des territoires prioritaires (quartiers urbains en crise au travers des contrats de ville, bassins d'emplois frappés par des sinistres industriels ou économiques au travers des contrats de sites, espaces ruraux les plus fragiles au travers des contrats de zone de revitalisation rurale, territoires stratégiques pour l'attractivité au travers des « contrats métropolitains » annoncés par le CIADT du 18 décembre 2003) ;

- L'Etat discriminerait ses interventions en fonction de priorités thématiques et non plus géographiques (déploiement des NTIC, réorganisation des services publics, accompagnement des mutations économiques, maîtrise des risques naturels, industriels, technologiques ;

- L'Etat ne serait plus directement signataire des contrats infra-régionaux mais apporterait des fonds de concours aux politiques territoriales des régions. Cette option pourrait se combiner avec les précédentes (géographie prioritaire ou axes sélectifs).

• **L'Association pour la fondation des pays** souhaite le maintien d'une procédure de contractualisation infra-régionale dont l'Etat doit être signataire.

« Avant même la signature d'un nouveau contrat, le dialogue entre Pays, Région et Département, Etat devrait s'engager dès la phase d'actualisation (voire d'élaboration) du projet territorial.

C'est dans ce cadre que pourraient être réintégrées différentes procédures d'appui de l'Etat liées à des difficultés économiques sectorielles (cf. contrats de site) ou des problématiques spécifiques (par exemple soutien envisagé aux pays maritimes) » ...

Un consensus se dessine donc autour de trois idées : l'Etat ne doit pas multiplier à l'excès les dispositifs contractuels ; l'Etat doit néanmoins continuer d'être présent dans un certain nombre de contractualisations infra-régionales, soit sur des thématiques spécifiques, soit au profit de territoires défavorisés ; l'Etat doit en conséquence maintenir un volet territorial dans le cadre de cohérence du CPER.

6 – LA MISE AU POINT DES CPER DOIT ETRE PREALABLEMENT CADREE.

Les partenaires au contrat sont nombreux et leurs préoccupations diverses, comme le sont les territoires concernés et les domaines de coopération potentiels. Si l'on n'y prend garde, incohérence et saupoudrage peuvent résulter de cette pluralité. Nombre de propositions soulignent donc l'intérêt d'une réflexion prospective et/ou d'un « cadrage » préalables à toute élaboration / négociation des CPER, qui intégreraient pleinement les perspectives communautaires de programmation des fonds structurels européens.

a - pour certains, les CPER doivent s'inscrire dans une prospective à long terme

• **Le Sénat** estime que l'écueil de la multiplicité des objectifs et du saupoudrage 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 et à long terme (20 ans) définissant les orientations stratégiques et les évolutions souhaitables pour le pays, qui donnerait lieu à un schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) approuvé par le Parlement.

Chaque région devrait de son côté établir un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire pour déterminer, de façon elle aussi cohérente, ses propres priorités.

- **Le CES** est convaincu que la contribution de la contractualisation à l'aménagement durable de territoire passe par son articulation avec une vision prospective à long terme. Il préconise donc l'élaboration :

- d'un SNADT, prospective à long terme (20 ans) ;
- de SRADT de même horizon.

- « Quant à l'opportunité d'un document national prospectif, donnant une vision de la France à 20 ans, il peut en effet s'avérer utile, à fortiori dans un contexte de restriction budgétaire, pour permettre à l'Etat d'afficher clairement ses priorités » estime **L'AMF**.

« Cependant c'est surtout dans l'optique de sa mise en perspective, voire de sa confrontation avec les orientations stratégiques des régions que la mise au point d'un tel document prend tout son sens. Il vient alors utilement éclairer les analyses prospectives à partir desquelles les régions ... procèdent à la sélection de leurs projets ».

- **L'ADCF** estime que la future génération de CPER gagnerait à ne pas bâtir une programmation financière avant d'avoir défini les planifications stratégiques prévues par le législateur, qu'il s'agisse des schémas de service collectif ou des SRADT prévus par la loi du 25 juin 1999, ou des futurs schémas régionaux de développement économique prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

b - pour d'autres, les CPER doivent s'inscrire dans un cadrage national préalable

Plusieurs des réponses à la consultation organisée par le Premier ministre souhaitent que l'Etat fasse connaître avant l'ouverture de la négociation des CPER les orientations qui seront les siennes dans cette négociation.

- **L'Assemblée nationale** n'est pas tout à fait explicite sur ce point mais on peut penser qu'elle envisage une telle démarche : "les contrats de plan sont la double traduction des réflexions de l'Etat et de chaque région sur les investissements nécessaires à l'avenir de la région dans les domaines de financement commun".

- Pour le **Sénat** le cadrage préalable serait effectué par le SNADT dont il préconise l'élaboration. **L'AMF** exprime une position assez proche.

- **L'ARF** « souhaite que la contractualisation s'appuie davantage à l'avenir sur une véritable vision stratégique ».

D'une part « l'Etat doit mieux définir ses priorités en matière d'aménagement du territoire » en se dotant au cours de la période 2005-2006 « d'un véritable cadre stratégique » qui pourrait se décliner à deux niveaux :

- « quelques directives générales, fixant pour chacun des grands espaces qui structurent le territoire, des orientations d'aménagement et des scénarios d'évolution souhaitables » destinées « à guider l'action publique plus qu'à l'encadrer »,

- les schémas de services collectifs qui pourraient être mis à jour dès l'année prochaine.

« L'Etat pourrait faire valoir ses priorités, par exemple dans le cadre d'un « porter à connaissance » ».

D'autre part l'ARF propose « afin de ne pas multiplier les documents de référence...de faire évoluer le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) pour qu'il constitue le nouveau cadre de cohérence à long terme de l'ensemble des politiques contractualisées ».

• L'ADF préconise une double démarche :

- descendante de l'Etat vers les collectivités ;

- ascendante des collectivités vers l'Etat.

c – pour plusieurs interlocuteurs, la future génération de CPER doit être cohérente avec les perspectives de la politique régionale communautaire

• Pour l'ARF « les axes d'intervention des contrats de plan et des programmes de l'objectif 2 pourraient utilement être rapprochés », « la suppression des zonages et l'allocation des fonds européens sur la base de critères régionaux plaident pour l'addition des programmes », « l'adossement des fonds européens sur des contrats de plan à dimension pluriannuelle peut...donner un avantage à la France dans la compétition pour les fonds européens ».

« C'est pourquoi, dans un souci de simplicité et de concentration des moyens sur des objectifs d'aménagement du territoire, l'Association des régions de France plaide pour un rapprochement structurel des outils de programmation nationaux et communautaires, au sein d'une même catégorie de contrats signés conjointement par l'Etat, les régions et l'Union Européenne ».

• Pour l'AMF, dans un souci de cohérence « le document national pourrait aussi être établi en liaison avec « le cadre de référence stratégique national » en cours d'élaboration et qui doit servir à la définition des priorités françaises qui seront présentées au niveau européen ».

• L'ADCF « propose que la synergie des programmes nationaux et des programmes européens reste un objectif majeur de la réforme » des CPER.

• Pour l'ACUF « la concordance des calendriers français et européen...amène à réfléchir aux moyens de renforcer la complémentarité de l'intervention des fonds structurels avec les actions nationales, régionales et locales ».

7 – LA DUREE D'EXECUTION DES CPER DOIT ETRE SUFFISAMMENT LONGUE

Cette question est au confluent de plusieurs préoccupations :

- les mandats électifs n'ont pas la même durée ;
- l'horizon du contrat doit être suffisamment lointain pour que des projets d'envergure, structurants, puissent y figurer ;
- l'horizon doit être suffisamment proche pour être compatible avec la prévisibilité économique ;
- la durée de la période de programmation des fonds de la politique régionale européenne est une donnée avec laquelle il faut composer ;
- une prospective à long terme peut encadrer une programmation financière à horizon court ;
- des révisions, à mi-parcours par exemple, peuvent parvenir à des résultats proches de ceux qui résultent d'une programmation à horizon court.

Selon qu'il privilégie telle ou telle préoccupation, chacun est amené à proposer telle ou telle durée. Mais chacun comprend bien l'ensemble des contraintes, incompatibles les unes avec les autres, et les rapporteurs sont convaincus que la durée qui sera retenue pour la prochaine génération de CPER n'est pas, en réalité, un sujet de controverse, à condition toutefois d'être suffisamment longue pour permettre d'aménager, c'est-à-dire de transformer, un territoire régional.

• **L'Assemblée nationale** propose des contrats de neuf ans, subdivisés en trois étapes de réalisation de trois ans chacune.

L'horizon à neuf ans permet de définir des projets de développement à long terme, la clause de rendez-vous tri-annuel permet la réactualisation du contrat.

« Ce dispositif combinerait au mieux de meilleures conditions de conduite des projets et l'inscription de l'action publique dans une vision à long terme pour permettre la formalisation et la réalisation des programmes les plus ambitieux ».

• Pour le **Sénat** la durée de 7 ans, choisie pour la 4^{ème} génération de CPER (par souci d'alignement sur la durée de mise en œuvre de la politique régionale européenne), est trop longue.

Le Sénat rejette la solution de durées variables selon les opérations contractualisées car « elle signifierait le renoncement à un cadre contractuel unique et laisserait les régions seules face à la logique sectorielle de chacun des ministères, au détriment de toute vision d'ensemble ».

Le Sénat préconise une durée de 4 ou 5 ans de façon que les CPER conservent le caractère d'instrument de programmation financière garantissant « aux acteurs privés une prévisibilité de l'action publique », et parce que l'élaboration des CPER constitue une procédure lourde et qu'il convient de retenir une durée compatible avec les délais de réalisation des projets d'envergure.

Toutefois le Sénat préconise de distinguer les opérations pouvant être immédiatement réalisées de celles pour lesquelles des études doivent être conduites, et de privilégier l'inscription de tranches fonctionnelles.

L'Etat doit parallèlement se doter d'une doctrine en ce qui concerne ses priorités stratégiques en matière d'aménagement du territoire, donc élaborer une prospective à long terme (20 ans) qui doit donner lieu à un schéma national approuvé par le Parlement.

• Partant du constat que les calendriers des élections nationales, régionales, départementales et locales sont différents, que les durées de réalisation des projets inscrits dans les CPER peuvent être très différentes, mais qu'il est nécessaire de construire une cohérence d'ensemble, le **CES** préconise trois horizons temporels :

- 20 ans pour les « documents prospectifs » du type schéma national ou régional d'aménagement du territoire qui seraient révisés tous les 10 ans ;

- 9 ans pour des « contrats d'objectifs », révisables tous les 3 ans. Ces contrats d'objectifs seraient une « déclinaison des axes prospectifs » ;

- 3 ans pour des contrats de programmation, inscrits dans le droit fil des contrats d'objectifs, et dont la durée permettrait la programmation et la réalisation rapide des projets ne nécessitant pas un étalement important mais serait compatible avec la réalisation de projets plus longs dont la programmation serait étalée sur plusieurs contrats (phase d'étude, 1^{ère} tranche ...), et faciliterait les inflexions rendues nécessaires par les contraintes techniques, financières ou électorales ...

- Pour l'**ARF** « la durée des contrats de plan doit rester de l'ordre de six à sept ans, pour permettre la réalisation des projets structurants et assurer la cohérence avec les programmes européens...mais assortie d'une véritable clause de rendez-vous à mi-parcours ».

Les régions souhaitent en effet que « les contrats restent le support de politiques et de projets s'inscrivant dans le moyen-long terme et pour lesquelles l'Etat a fixé de véritables priorités » et « estiment que circonscrire les contrats aux seuls projets arrivés à maturité conduirait à appauvrir la contractualisation, dont l'intérêt consiste aussi à promouvoir des politiques innovantes nécessitant des temps de maturation plus lents ».

L'ARF se déclare en outre « par avance hostile à un calendrier de négociation et de contractualisation « à la carte », qui n'assurerait aucun cadre budgétaire stable et qui ne permettrait pas aux contrats de plan de s'appuyer sur un cadrage stratégique d'ensemble et sur des règles du jeu définies avec les régions dans le cadre d'une concertation de niveau national ».

- Estimant que « les CPER n'ont pas de durée » idéale, l'**ADF** souhaite leur accorder « une durée réaliste ».

Considérant que « le contrat de plan a pour objet de mettre en œuvre des projets prêts, c'est à dire des projets étudiés, concertés, et dont la réalisation peut être commencée » l'**ADF** pense qu' « une durée de 5 à 6 ans est un délai raisonnable pour conduire les réalisations » étant entendu que « les projets structurants les plus lourds pourraient naturellement être planifiés sur des durées plus longues, en précisant leur étalement sur plusieurs CPER successifs ».

- L'**AMF** déduit du courrier que le Premier ministre lui a adressé que la durée des CPER sera plus courte. Elle ne se prononce pas elle-même sur cette question.

- Pour l'**ADCF** la durée des CPER devrait être de 7 ans pour se caler sur l'horizon de programmation des fonds structurels européens, à condition de conférer plus d'importance aux révisions à mi-parcours et aux possibilités d'avenant. En outre, il devrait être « certainement possible de distinguer des contrats d'objectifs de moyen terme (6 ou 7 ans) et des conventions financières portant sur des périodes plus courtes de trois ans ».

Si les financements européens en faveur des régions françaises devaient diminuer au point de n'être plus significatifs, l'échéancier à privilégier serait celui de la mandature régionale : un exécutif régional disposerait après son élection de 12 à 18 mois pour élaborer une stratégie puis contractualiser pour la durée restant jusqu'à ce qu'un nouvel exécutif régional ait eu le temps d'élaborer sa propre stratégie régionale. La durée des CPER serait donc de 6 ans, décalés de 12 à 18 mois sur le renouvellement des assemblées régionales.

- Pour l'**ACUF** un « document de cadrage régional » « fixerait pour une durée de cinq ans les règles du jeu de la contractualisation dans chaque région ».

- De l'enquête effectuée par l'**APFP** se dégage une préférence pour des contrats d'une durée supérieure à 3 ans (4, 5 ou 3 + 3 ans).

8 – LES ELUS SOUHAITENT QUE LES CPER CONTRIBUENT A UNE CERTAINE FORME DE PEREQUATION

La plupart des élus s'expriment en faveur de la prise en compte d'une forme de péréquation dans les CPER. Ils la distinguent toutefois d'une "péréquation financière" et souhaitent une "péréquation par projet", mais n'explicitent guère comment l'Etat devra se comporter face à un projet structurant, particulièrement stratégique et nécessaire, situé dans une région « riche » et à un projet moins satisfaisant situé dans une région « pauvre ».

Les ministères sont, dans l'ensemble, sur ce point, et sur ce point seulement (cf. annexe), plus réservés : pour eux l'intérêt public et la qualité des projets doivent primer dans les CPER et c'est par d'autres moyens (notamment par le biais des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales) que la péréquation doit être recherchée.

- **L'Assemblée nationale** considère que "la pertinence des contrats de plan comme outil de péréquation financière peut être discutée".

"Les contrats Etat-régions ne sont pas un instrument adapté d'une politique de péréquation financière. C'est donc une autre approche de la péréquation qu'il convient d'y développer".

"Les moyens accordés par l'Etat doivent l'être ... sur la base de l'analyse du projet et de son intérêt pour le développement relatif de la région, compte tenu de sa situation par rapport à ses homologues, et non sur des bases d'un ratio, par exemple de potentiel fiscal".

"La péréquation fait partie de la politique nationale d'aménagement du territoire. Les contrats de plan Etat-régions sont l'un des outils de cette politique. La péréquation doit s'y exprimer projet par projet, en fonction de l'intérêt du projet pour le développement de la région et de la situation relative de ce développement".

- **Le Sénat** est favorable à ce que les enveloppes financières contractualisées par l'Etat dans le cadre des CPER prennent davantage en compte les

différences de richesse et de développement entre les régions. Cette péréquation devrait prendre la forme d'un taux de cofinancement plus élevé pour les régions les moins favorisées, mais sans donner lieu à redistribution à moyens constants "de façon à ne pas léser certaines régions au profit d'autres". Il est donc, en fait, nécessaire pour le Sénat d'accroître l'effort financier de l'Etat.

• **Le Conseil économique et social** estime qu' :

- "une politique de péréquation de la part de l'Etat dans les contrats ne saurait se substituer à une politique de péréquation fiscale ... ;

- une politique de péréquation ne saurait être « mécaniste » en fonction de seuls critères statiques² (potentiel fiscal, taux de chômage)... ;

- une péréquation globale, qui aurait l'apparence de l'équité, ne garantirait pas l'efficacité. La péréquation doit concerner prioritairement les projets les plus structurants ...".

• **L'Association des régions de France** « est favorable à ce que les contrats de plan permettent une plus grande modulation de l'intervention de l'Etat en fonction des différences de niveau d'équipement ou de services qui existent entre les régions ». Les enveloppes allouées aux contrats devraient donc « fortement varier d'une région à l'autre ».

En revanche « cette modulation des contrats ne répond que très partiellement à la question des écarts de richesse et de niveau de développement qui existent entre les régions. Ce sujet sensible, mais hors d'atteinte des contrats de plan, renvoie à une réforme en profondeur des dotations de péréquation incluses dans la DGF ».

• **L'Association des départements de France** considère que les CPER doivent "constituer un élément fort de péréquation entre les territoires". Toutefois « la dimension péréquatrice des CPER mériterait une évaluation fine...une mesure sincère de l'effet péréquateur des investissements de l'Etat » ne pouvant « être circonscrite aux seuls CPER compte tenu de leurs structures hétérogènes ». L'ADCF souhaite aussi « que soient clairement distingués les mécanismes de péréquation propres aux politiques contractuelles des mécanismes de péréquation dédiés à la correction des disparités de ressources des collectivités ».

• **L'Association des communautés de France** estime que les CPER doivent corriger les disparités régionales et territoriales en complément des dispositifs de péréquation des finances locales.

² Il faut peut-être lire « statistiques »

9 – LA GESTION DES CPER DOIT ETRE AMELIOREE

• Pour l'**Assemblée nationale** « non seulement les financements prévus doivent effectivement être débloqués aux échéances prévues, mais l'état de réalisation des projets et la consommation des crédits qui leur sont affectés doivent faire l'objet d'un suivi permanent ». Dénonçant la « profusion des lignes budgétaires concernées par chaque contrat, mais aussi la rigidité d'emploi des crédits ainsi ventilés, et enfin la difficulté d'identifier...les crédits d'Etat correspondant aux contrats de plan Etat-régions » l'Assemblée estime qu' « une réelle fongibilité des crédits, dans la limite de la définition des projets signés lors de la conclusion des contrats, serait une mesure d'excellente administration... ».

« Les conditions administratives de gestion de projet sont elles aussi perfectibles...Le logiciel « Présage », mis en place pour le contrôle de la consommation des fonds affectés par l'Union européenne, serait sans doute sur ce point un modèle à suivre ».

• **Le Sénat** estime également qu' « il convient 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 ». « En revanche la solution du décroisement des financements...ne parait pas satisfaisante ».

• Le **CES**, qui estime que « le suivi et l'évaluation sont des éléments indispensables à la contractualisation » et que « les contrats ne portent pas obligatoirement sur des engagements financiers mais peuvent viser à coordonner les politiques de chacun », préconise, chaque fois que possible, que « les contrats comportent une clause de décroisement des crédits » et « souhaite que les nouveaux modes de gestion et d'action publiques inhérents à la LOLF se traduisent largement dans la déconcentration de l'administration de l'Etat, en particulier par une utilisation large de la délégation aux préfets des budgets opérationnels de programme relatifs à leur région ».

• L'**ARF** plaide « pour la mise en place, auprès ou au sein de la DATAR, dont le rôle interministériel doit être conforté, d'un véritable dispositif national de suivi financier et d'évaluation des politiques contractuelles et des programmes européens. Les régions sont prêtes à prendre toute leur place dans ce dispositif ».

L'ARF « recommande une meilleure identification des financements dédiés aux contrats au sein de la Loi de finances et lors des débats budgétaires au Parlement, ainsi

qu'une utilisation maximale des possibilités de la LOLF pour simplifier les circuits financiers et les rendre plus fongibles ».

- **L'ADF** « considère que la disparition des financements croisés n'est pas un objectif réaliste, dans la mesure où les différents niveaux de collectivité peuvent souhaiter contribuer à la réussite d'un projet, ce qui est d'ailleurs l'essence même de la contractualisation. En revanche, les projets devraient être rendus plus lisibles par des contributions plus concentrées et plus significatives des différents partenaires : l'ADF adhère ainsi à la notion de collectivité chef de file...et souhaite que les collectivités puissent se voir déléguer la maîtrise d'ouvrage en lieu et place de l'Etat lorsque cela s'impose, pour une meilleure efficacité... ».

- **L'ADCF** propose que « la fongibilité des fonds de l'Etat soit accrue et que des assouplissements à la règle d'annualité budgétaire soient mis en œuvre », la LOLF devant « offrir des possibilités de souplesse accrue » ce qui devrait permettre « de limiter les financements croisés, sources de lourdeur de gestion et de retard d'exécution ».

II – COMPTE TENU DES AVIS RECUEILLIS LE CADRE CONTRACTUEL NE DOIT PAS ETRE BOULEVERSE MAIS SENSIBLEMENT AMELIORE

Compte tenu des avis exprimés **les rapporteurs** proposent :

1 – MAINTIEN D'UN CADRE CONTRACTUEL GLOBAL

Il est frappant de constater qu'en dépit de nombreuses critiques nul n'envisage de mettre en question l'existence même de contrats de plan entre l'Etat et les régions, ou d'en bouleverser, de fond en comble, l'économie générale.

L'idée, qui a parfois pu être émise, qu'il conviendrait de mettre un terme à ce qui ne serait qu'un « rite », vidé de portée par les progrès de la décentralisation, est quasi-unanimement rejetée. La solution qui consisterait à ne contractualiser qu'au cas par cas, avec des partenaires et sur des durées liés à la nature des projets, explicitement repoussée.

Ce dont il s'agit dans les contrats de plan c'est en effet d'organiser, pour plusieurs années parce que la réalisation de projets structurants requiert du temps, une mise en cohérence globale des projets, nécessairement divers, des nombreux acteurs publics qui, de fait, contribuent à façonner le territoire d'une région.

Les progrès de la décentralisation ne rendent pas moins nécessaire cette mise en cohérence d'ensemble : même si la théorie des « blocs de compétence » sur laquelle repose le processus de décentralisation pouvait être strictement mise en œuvre, un besoin de coordination continuerait de se faire sentir entre ces blocs de compétences. Pour faire image, une gare TGV ou une université ont besoin d'être desservies par une voirie qui ne peut être uniquement nationale... ; la politique de l'emploi, du ressort de l'Etat, doit, pour être efficace, s'articuler avec celle de la formation professionnelle, du ressort de la région, et être déclinée au plan infra-régional des bassins d'emploi, si elle veut tenir compte des réalités socio-économiques.

Le principe même d'une contractualisation globale et pluriannuelle ne doit donc pas être mis en question ; mais ses modalités doivent, à la lueur de vingt ans d'expérience, être améliorées.

2 – SUR LA SELECTIVITE

- pour assurer la sélectivité, que chacun des contrats de plan ne porte que sur quelques thèmes, de trois à cinq au grand maximum, deux ou trois de ces thèmes étant nationaux ;

- pour tenir compte des spécificités régionales et des choix différents que peuvent opérer les acteurs locaux, qu'un ou deux de ces thèmes soient proposés par la région, en concertation avec l'ensemble des partenaires associés au contrat de plan ;

- pour se donner toutes les chances que la réforme de la politique régionale communautaire ne débouche pas sur une réduction importante des fonds européens perçus par la France, et pour ne pas multiplier les priorités, les unes pour satisfaire aux objectifs communautaires, les autres pour coordonner les actions de l'Etat et des collectivités territoriales, que les deux ou trois thèmes fixés par l'Etat pour la contractualisation territoriale soient, si ce n'est strictement identiques, du moins fortement cohérents avec le « cadre national stratégique » qui devra être soumis aux instances communautaires, et respectent les priorités fixées par les chefs d'Etat et de gouvernement lors des sommets de Lisbonne et de Göteborg. Les contrats de plan sont en effet un des moyens privilégiés d'assurer la contrepartie des fonds communautaires, notamment dans les régions d'outre-mer. Dans cet esprit les trois thèmes nationaux pourraient être les suivants :

* infrastructures de réseaux, qu'il s'agisse de transport ou de communication ... ;

* recherche et enseignement supérieur ;

* cohésion économique et sociale, pour assurer un développement durable, compenser des inégalités, faire face aux mutations du tissu économique. Ce thème, par essence même, s'adressera plus à des régions, ou à des territoires infra-régionaux (pays, agglomérations...), en retard de développement.

De tels thèmes permettraient, pour les deux premiers, de renforcer l'attractivité du territoire, pour le troisième, de prendre en compte une forme de péréquation « par projet » tenant compte de la « richesse » des territoires et permettant d'incorporer aux contrats de plan ici la politique de la ville, là celle de développement rural, ailleurs de faire face aux conséquences du vieillissement de la population ...

Les interventions financières de l'Etat dites « hors contrat » devront, sur les thèmes inscrits dans les CPER, être les plus rares possibles.

3 – SUR LE RESPECT DES ENGAGEMENTS

- pour se donner toutes les chances d'exécuter le contrat tout en préparant l'avenir, de bien distinguer, sur chacun des thèmes des contrats, les projets prêts à être réalisés, et ceux qui sont envisagés et pour lesquels l'inscription de crédits d'études constitue un préalable à tout engagement complémentaire ;

- pour éviter que les projets ne soient inutilement ralentis, voire interrompus, de prévoir, dès l'origine, pour la participation de chacun des co-financeurs, une réserve pour hausse des prix de 2 % par an pour toute la durée de réalisation du projet prévue, y compris pour les crédits d'étude ; le report éventuel des crédits finançant les contrats de plan devra être prioritaire ;

- pour responsabiliser les ministères, qui ont eu tendance à faire, ou laisser, inscrire nombre de projets dans les CPER pour essayer de les protéger de l'annualité budgétaire et des régulations conjoncturelles, de décider que le financement des CPER sera, dans le cadre de la discussion budgétaire annuelle, inscrit par priorité, avant toute autre mesure, et automatiquement par le ministère chargé du budget, cette mesure prenant toute son efficacité dans le cadre de la LOLF, les crédits étant désormais votés au premier euro ;

- pour éviter d'inscrire des projets pour de simples effets d'annonce, de prévoir le dégagement d'office de tous les projets qui n'auront pas reçu, dans les 18 mois qui suivent la date de lancement prévu, un début d'exécution effective, cette absence d'effectivité se mesurant par un taux de mandatement inférieur à 10 % du coût total du projet sur la durée du CPER ;

- pour tenir compte de l'éventualité de « régulations conjoncturelles » parfois inévitables, de prévoir, dès l'origine, quasi-systématiquement, le découpage des projets en "tranches fonctionnelles" se suffisant à elles-mêmes ; aucune ligne budgétaire ne devrait en outre pouvoir être, sur une quelconque année d'exécution du CPER, contractualisée à plus de 50 % de sa dotation en début de contrat, de façon à conserver des marges permettant de faire face à d'éventuels aléas conjoncturels ;

- pour assurer le suivi du contrat, de prévoir que le préfet de région et le président du conseil régional établiront conjointement, chaque année, un rapport d'exécution au cours de l'année précédente du contrat de plan. Ce rapport sera adressé, avant le 1er mai, au Parlement et à chacun des ministères.

Une loi de programmation pourrait venir "coiffer" l'ensemble de ces mesures.

4 – SUR LE ROLE DE LA REGION ET L’ASSOCIATION DES COLLECTIVITES

Dans le domaine de l’aménagement du territoire la région doit être pour l’Etat un partenaire privilégié, pour les collectivités territoriales infra-régionales un chef de file chargé, dans le respect du principe de non tutelle, de bâtir un projet territorial partagé et cohérent.

Les autres collectivités doivent donc être convenablement associées à la préparation et à la négociation des CPER, au sein des CRADT, et en être signataires si elles le souhaitent. Elles doivent aussi être signataires, lorsqu’elles sont concernées, des conventions d’application.

Partenaire privilégié de l’Etat, la région ne peut toutefois en être l’interlocuteur exclusif : en cas d’impossibilité de parvenir à un accord avec la région sur le CPER, l’Etat doit pouvoir lancer des appels à projet sur les thématiques nationales qu’il aura retenues en direction de toutes les collectivités locales compétentes dans le domaine concerné.

Cette solution a le mérite de permettre une vraie négociation, aucun des partenaires ne pouvant être assuré qu’un contrat de plan finira nécessairement par être signé quelles que soient les positions prises.

5 – SUR LA PRESENCE DE L’ETAT DANS LES CONTRACTUALISATIONS INFRA-REGIONALES ET LE MAINTIEN D’UN VOLET TERRITORIAL

Les rapporteurs pensent qu’un consensus assez général peut être trouvé autour des idées qui suivent :

- l’Etat doit, comme le souhaitent un certain nombre d’interlocuteurs, continuer, au moyen du maintien d’un volet territorial dans les CPER, d’être présent dans des projets d’aménagement et de développement de territoires infrarégionaux. Mais ne doivent être éligibles à ce volet territorial que les projets qui s’inscriront dans le droit fil des priorités thématiques du CPER **et** seront situés dans des territoires infrarégionaux « défavorisés » : ce double critère permettra à l’Etat de rester sélectif tout en pratiquant une forme de péréquation ;

- un fort souci de cohérence s'exprime. Aussi, sauf cas particuliers, tenant par exemple à des mutations économiques soudaines ou à des catastrophes naturelles ou industrielles, les contractualisations hors CPER qui ne manqueront pas de subsister (même s'il serait bon que leur nombre soit progressivement réduit), quels qu'en soient les partenaires, devront être compatibles avec le CPER que ces mêmes partenaires auront signé.

6 – SUR LE CADRAGE PREALABLE

Il serait évidemment souhaitable qu'une prospective à long terme (15 ou 20 ans) trace, avant la mise au point de la future génération de contrats de plan, une perspective qui permettrait, partant de l'existant et du possible, de déterminer un horizon souhaité. De nombreux éléments existent d'ores et déjà (schémas de services collectifs, PASER, avant-projet de SNADT établi en 1997) qui pourraient permettre, dans un délai relativement court, d'élaborer un SNADT. L'absence d'un tel document de référence, s'il ne pouvait être prêt à temps pour servir de socle à la prochaine génération de CPER, ne serait toutefois pas dirimante.

En revanche il est hautement souhaitable que l'Etat fixe rapidement, (fin 2005 au plus tard), en cohérence avec le cadre national stratégique qui doit être soumis aux instances communautaires, ses orientations pour la prochaine période de programmation des CPER, et qu'il ne laisse pas, au motif d'un recensement préalable « à blanc et qui n'engagerait à rien », de premières discussions s'engager dans chacune des régions sans ce cadrage préalable.

7 – SUR LA DUREE

La durée des CPER ne devrait pas être inférieure à 5 ans et supérieure à 7 ans.

- en deçà de 5 ans les projets les plus structurants risquent d'être pénalisés, et le délai est insuffisant pour aménager, c'est à dire "transformer", le territoire ;

- au delà de 7 ans, durée dictée par la prise en compte de la période de programmation des fonds communautaires, l'avenir économique est trop incertain pour que des programmations financières puissent être envisagées.

Compte tenu du caractère structurant des contrats de plan, de l'horizon de programmation des fonds européens, et des règles qu'ils ont proposées (par exemple dégagement d'office), les rapporteurs penchent in fine pour une durée de sept ans assortie d'une révision, effectuée impérativement dans un délai maximum de 6 mois, à mi parcours.

En cas d'alternance, au niveau national ou régional, la révision à mi-parcours pourra s'avérer substantielle.

Le calendrier pourrait, dès lors, être le suivant :

- 1^{er} octobre 2005 : l'Etat arrête définitivement le "cadre stratégique national" et communique aux régions les thèmes nationaux de contractualisation ;

- 30 mars 2006 : les régions communiquent à l'Etat les thèmes régionaux de contractualisation ;

- avril-septembre 2006 : l'ensemble des partenaires, Etat, région, autres collectivités négocient le contrat. Les projets non réalisés ou non achevés de l'actuelle génération de CPER sont examinés, et éventuellement réinscrits, par priorité dans le contrat 2007-2013. (Nul besoin dans ce scénario de « prolonger » d'une, voire plusieurs années l'exécution de l'actuel contrat de plan ; il faut toutefois rappeler que l'article 24 de la loi du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales fait obligation à l'Etat de tenir ses engagements financiers jusqu'à complet achèvement des opérations routières inscrites aux présents CPER et pourrait donc devoir être amendé) ;

- octobre-décembre 2006 : les CPER sont signés et l'Etat et les collectivités territoriales inscrivent les crédits nécessaires en 2007 dans leurs budgets.

8 – SUR LA PEREQUATION

Les rapporteurs considèrent qu'introduire une préoccupation systématique de péréquation dans les CPER, par exemple par des taux de financement par l'Etat différenciés selon la « richesse » des régions, risque d'être, pour être équitable, source de grande complexité, et contraire, d'une certaine manière, à l'esprit même de la contractualisation :

- source de complexité parce que peuvent participer au financement des projets différentes collectivités territoriales aux situations financières contrastées : dans une région "pauvre", un département associé au projet pourrait être "aisé", tandis que l'agglomération concernée pourrait être "riche" ; source de complexité parce que, pour être équitable, « le devoir de péréquation » qui incomberait à l'Etat dans le contrat de plan supposerait une mesure préalable, exacte, et périodiquement renouvelée, de l'ensemble de ses dépenses et de ses recettes dans chaque niveau territorial concerné ;

- l'esprit des CPER consiste à organiser des coopérations pour parvenir à réaliser des projets nécessaires sur un territoire. Faudrait-il que l'Etat renonce à participer ou réduise sa contribution au financement d'un projet conforme à l'une de ses priorités nationales et qui lui paraîtrait particulièrement nécessaire parce qu'il serait situé dans une région riche ? L'Etat devrait-il mieux financer un projet qui lui paraîtrait moins satisfaisant parce qu'il serait situé dans une région moins riche ?

Les rapporteurs préconisent donc :

- que l'Etat ne tienne compte, s'agissant des priorités thématiques qu'il a proposées à la contractualisation, que de l'intérêt public et de la qualité comparés des projets ;

- qu'il renforce tout au long de la prochaine génération de CPER, l'effet péréquateur des dotations qu'il verse aux collectivités territoriales. Celles-ci verront ainsi s'améliorer les moyens d'assumer leur part de financement des projets, tout en étant responsabilisées sur leur demande d'inscription dans le contrat de plan ;

- qu'un des thèmes nationaux de contractualisation ait explicitement trait à la cohésion économique et /ou sociale, de façon à pouvoir, à intérêt public et qualité comparables, retenir plus de projets localisés dans des régions défavorisées ;

- et que le « volet territorial », s'il est maintenu, soit réservé aux territoires infrarégionaux défavorisés.

9 – SUR L'AMELIORATION DE LA GESTION

Compte tenu des avis exprimés les rapporteurs préconisent :

- afin de ne pas reproduire les errements antérieurs, qui ont vu parfois la signature des CPER prendre plusieurs mois, que la procédure de contreseings simultanés soit désormais employée de façon à ne pas inutilement retarder le lancement des projets ;

- que toute délégation de crédits effectuée au titre du CPER mentionne explicitement que c'est à ce titre qu'elle intervient ;

- que le report des crédits non consommés du CPER soit prioritaire et effectué sans délais ;

- qu'un logiciel, du type Présage employé pour la gestion des fonds structurels, soit dès maintenant mis au point par la DATAR de façon à être utilisable dans toutes les régions dès le démarrage de la future génération de CPER ;

- que le séquençage du financement des projets soit systématiquement étudié, dans une perspective réaliste, dès la mise au point des CPER et qu'il soit, au moins une fois par an, actualisé ;

- qu'une des collectivités parties prenantes à un projet inscrit au CPER, en principe celle qui apporte au dit projet le plus important financement, soit le plus souvent possible désignée maître d'ouvrage, et que des fonds de concours soient mis en place pour recueillir les participations des autres partenaires.

Il ne paraît pas possible en revanche de donner suite, compte tenu du principe de spécialité budgétaire qui vise à garantir le respect de l'autorisation parlementaire de dépense, aux nombreuses suggestions faites en faveur d'une plus grande fongibilité des crédits : même sous l'empire de la LOLF des crédits accordés par le Parlement au ministère de l'agriculture, par exemple, ne peuvent permettre d'effectuer une avance de trésorerie au profit d'un projet relevant d'un financement par le ministère de l'équipement (cf article 12 de la LOLF relatif aux transferts de crédits entre ministères).

CONCLUSION

La consultation sur l'avenir des CPER livre plusieurs conclusions :

1 - si les instances consultées formulent de nombreuses critiques à l'égard de la procédure actuelle, elles sont néanmoins unanimes à souhaiter le maintien des contrats de plan.

Cette première conclusion n'est paradoxale qu'en apparence : ce qui est souhaité ce n'est pas tant, en effet, le maintien d'engagements, qui ne seraient de surcroît qu'exclusivement financiers et s'étendraient à toutes les politiques publiques, que la recherche d'un accord, stratégique et s'inscrivant dans une durée suffisante, passé entre l'ensemble des acteurs concernés, sur ce que doivent être les priorités du développement régional.

Ce souhait ne constitue-t-il d'ailleurs pas une indispensable réaction face à l'éparpillement des responsabilités institutionnelles ? La montée en puissance de l'Europe, les vagues successives de décentralisation, les lois incitant aux regroupements communaux ont, en effet, souvent abouti, par leurs effets combinés, non à clarifier les compétences des différents niveaux, mais à les entremêler de façon complexe.

La difficulté qu'il y aurait aujourd'hui à trancher dans le vif par une simplification institutionnelle paraît telle qu'il devient indispensable de trouver des démarches, des lieux et des moments de mise en cohérence, dans un dialogue suffisamment large, pour pouvoir mettre en place une politique territoriale pertinente : plus les compétences publiques sont réparties entre de nombreux acteurs, plus les partenariats sont nécessaires, voire inévitables.

Telle est la fonction, essentielle, que les CPER remplissent de fait et qu'il convient de préserver. Ce qui, pour certains, n'est qu'un « rite », d'autant plus laborieux qu'il s'efforce, comme il se doit, d'être global et de disposer pour plusieurs années, s'avère en réalité indispensable pour fournir à chaque acteur du développement local une perspective d'ensemble sur les années à venir, et ne saurait être remplacé par des plans sectoriels, à géométrie plus ou moins variable, sans cohérence vérifiée entre eux.

2 – La plupart des critiques formulées tient, en réalité, à la difficulté pour l'Etat d'honorer les engagements financiers pluriannuels qu'il prend dans les contrats de plan.

Il faut en convenir, les contrats de plan contredisent, en effet, par essence même, des principes budgétaires solidement établis et encore réaffirmés par la Loi organique relative aux lois de finances : les contrats sont « territoriaux » alors que les crédits de l'Etat sont votés par « mission » (art.43) qui relèvent « d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères » (art.7) ; les contrats sont pluriannuels alors que les lois de finances sont annuelles.

Le présent rapport suggère, à la suite des contributions recueillies, un certain nombre de mesures, dont la conjonction pourrait pallier au moins une partie des difficultés rencontrées dans l'exécution des contrats de plan, mais n'envisage pas de mettre en question, même de façon strictement limitée, le principe d'annualité budgétaire. Le constat que les contrats de plan ne mobilisent chaque année qu'environ 1 % des crédits annuels de l'Etat, mais aussi que les inconvénients politiques, administratifs, techniques, qui résultent du non respect par l'Etat de sa parole, l'emportent sur les bénéfices susceptibles d'être tirés de régulations conjoncturelles qui, trop ciblées sur les CPER, iraient jusqu'à compromettre la viabilité même de cet indispensable exercice de mise en cohérence, devrait en effet permettre de concilier annualité budgétaire et contrats de plan.

3 – Les contrats de plan Etat-région sont sans doute mal dénommés.

Ils ne sont en effet pas, au sens propre, des « contrats » (CE 8 Janvier 1988). Plusieurs des contributions écartent d'ailleurs explicitement l'hypothèse d'une « judiciarisation » des CPER. Les CPER formalisent en réalité le « projet » ou le « programme » sur lequel se sont accordés les partenaires et qu'ils entendent mettre en oeuvre.

Institués par la loi du 29 Juillet 1982, qui visait à adapter les procédures de planification « à la française » au nouveau contexte que mettaient en place les lois de décentralisation, les contrats de plan ne peuvent plus comporter « des engagements réciproques en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires » (art.11) puisque n'existe plus de « plan de la nation ». Les CPER ne sont donc plus une démarche de « planification » au sens originel, mais un instrument de l'aménagement du territoire.

Si la région se voit, par la très grande majorité des contributions, reconnaître un rôle de partenaire éminent de l'Etat dans ce qui touche à l'aménagement du territoire, si

le couple Etat-région est incontestablement moteur dans les démarches de mise en cohérence territoriale, l'ensemble des autres collectivités territoriales demande à être pleinement associé à tous ces sujets, dès la conception du projet territorial et pas uniquement comme co-financeur de projets décidés par ailleurs. Ni dans leur conception, ni dans leur exécution, les CPER ne sont donc un sujet qui ne concerne que l'Etat et la région.

Il serait dès lors plus conforme aux réalités constatées et aux souhaits exprimés de substituer au vocable « contrat de plan Etat-région » celui de « projet d'aménagement concerté du territoire régional », et au sigle CPER celui de PACT.

Le Premier Ministre

PARIS, le 19 MAI 2004

N° 4382

Messieurs les Inspecteurs Généraux,

Lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre dernier, le Gouvernement a souhaité que s'engage une large concertation sur l'avenir de la politique contractuelle entre l'Etat et les régions.

Après vingt ans d'existence, la finalité de ces contrats est devenue moins lisible, leur contenu s'est dispersé sur un trop grand nombre d'objectifs au détriment des priorités stratégiques de l'Etat et leur exécution s'est avérée de plus en plus difficile. La procédure fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques dont la portée doit être précisément analysée.

La nouvelle étape de décentralisation justifie en outre de repenser en profondeur les contrats de plan, car elle organise un nouveau partage des compétences entre l'Etat, les régions, mais aussi les départements ou les villes. C'est notamment le cas dans le domaine de la formation, des transports ou des aides aux entreprises. Elle conduit à revoir la méthode et le périmètre de ces contrats, tout en réaffirmant l'intérêt d'une action conjointe, principalement de l'Etat et des régions.

La décentralisation doit également aller de pair avec une action péréquatrice de l'Etat, qui figure désormais dans la Constitution. Elle repose sur les mécanismes de compensation des inégalités de ressources entre collectivités. Elle est également susceptible de s'appuyer sur une plus forte modulation des interventions de l'Etat, ce que la contractualisation pourrait favoriser davantage que par le passé.

De même, l'évolution de la politique régionale européenne renforce le besoin d'un nouveau cadre contractuel. Les orientations que vient de présenter la Commission sur le futur Objectif 2 privilégient des thématiques proches de celles des contrats Etat-Régions, qui seront programmées principalement à un niveau régional, ce qui justifie là encore d'imaginer un nouveau schéma partenarial Etat-Région-Europe.

Enfin, la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances doit être prise en compte. Il est impératif d'en tirer les conséquences au regard tant du cadre budgétaire stable indispensable à la contractualisation que des dispositifs de gestion, de suivi et d'évaluation des contrats.

Monsieur Yvon OLLIVIER
Inspecteur général des finances

Monsieur Richard CASTERA
Inspecteur général de l'administration

...

C'est dans cet esprit que je viens de proposer aux délégations parlementaires à l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au conseil économique et social et aux principales associations d'élus d'ouvrir une réflexion, en leur faisant part des principes de concertation retenus à ce stade lors du CIADT du 18 décembre 2003 ainsi que des questions clés qui méritent d'être approfondies, avec l'objectif de recueillir leur avis pour l'été 2004.

M. Gilles DE ROBIEN, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, M. Frédéric DE SAINT SERNIN, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, et la DATAR animeront cette consultation, en mettant à la disposition des organismes consultés les éléments de cadrage, d'évaluation ou de réflexion qui paraîtront utiles au débat et en assurant son pilotage interministériel.

Dans ce cadre, j'ai souhaité vous confier une mission d'appui et de synthèse qui permettra au Gouvernement d'évaluer l'appréhension de ce dossier, particulièrement de la part du Parlement, du conseil économique et social et des grandes associations d'élus.

En liaison avec la DATAR, votre mission consistera notamment :

- à favoriser une consultation aussi approfondie que possible des instances que j'ai saisies, en explicitant d'une part les enjeux de la réforme, les orientations et la démarche proposées par le Gouvernement, ainsi que les points-clés sur lesquels sont attendues leurs contributions, en fournissant d'autre part tous éléments de méthode, d'analyse ou d'information nécessaires à leur réflexion ;

- à recueillir les contributions qui vous paraîtraient particulièrement utiles, notamment de la part des ministères concernés, des préfets, d'autres associations d'élus ou d'acteurs socio-économiques ;

- à élaborer pour l'automne 2004 un rapport comportant une synthèse des contributions recueillies et l'esquisse de ce que pourrait être le nouveau cadre contractuel, en soulignant les points qui font consensus et ceux qui peuvent relever de différents scénarios.

Je souhaite que les conclusions de ce débat soient examinées lors d'un CIADT prévu à la fin de cette année.

Je vous prie de croire, Messieurs les Inspecteurs Généraux, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Pierre RAFFARIN