RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

180

NUMÉRO

Jeudi 17 juin 2004

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« DECENTRALISATION, NOUVELLE POLITIQUE CONTRACTUELLE ET AVENIR DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS »

(saisine gouvernementale)

RAPPORTEUR :
FRANCIS VANDEWEEGHE
AU NOM DE LA SECTION DES ECONOMIES RÉGIONALES ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
PRÉSIDÉE PAR
HUBERT-MARIE GHIGONIS

La complexité croissante des réalités économiques, sociales et culturelles, l'approfondissement de la décentralisation, la place grandissante prise par l'Europe remettent en cause les relations traditionnelles entre l'Etat, les collectivités et les citoyens. Ces mutations appellent l'émergence de nouvelles formes de gestion des politiques publiques.

Notre assemblée est convaincue qu'une démarche contractuelle renouvelée peut contribuer à atteindre cet objectif, à concrétiser la décentralisation et à enrichir la démocratie.

Assemblée plénière
des 22 et 23 juin 2004

■ Publication 01 44 43 60 47
Service de la communication
■ Diffusion 01 44 43 63 30
Service des archives et de la distribution
■ Service de presse 01 44 43 61 25/21
■ www.ces.fr

1. La contractualisation, outil d'aménagement des territoires

L'objectif est désormais de construire un environnement favorable à l'attractivité des territoires en jouant sur une multiplicité de facteurs matériels et immatériels. ***L'évolution des contrats doit y contribuer***.

S'il partage la volonté du Gouvernement d'éviter le saupoudrage, le CES émet des doutes sur le moyen évoqué pour y parvenir : recentrage sur un nombre limité de politiques structurantes. Il suggère plutôt que ***les choix s'effectuent selon un double critère : un objectif global de développement durable ; une cohérence des actions proposées avec l'objectif global, entre elles, entre territoires***.

Cela est d'autant plus nécessaire que l'abandon prévisible de la prise en charge par les fonds structurels des micro-projets, associé au recentrage des contrats de plan sur quelques priorités - les mêmes - conduirait à écarter de toute contractualisation les opérations d'initiative locale.

2. Inscrire la contractualisation dans une démarche prospective

La contribution de la contractualisation à l'aménagement du territoire passe par son articulation avec une vision à long terme. Or le plan national a été abandonné. Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) – comme les projets des pays et agglomérations - ont en général été adoptés après la contractualisation, le contrat ayant déterminé le projet.

Le CES se prononce à nouveau pour ***l'élaboration d'un schéma national d'aménagement durable du territoire***, s'appuyant sur les schémas de services collectifs dont il pourrait dégager des priorités.

Compte tenu du rôle pivot de la région, il souhaite ***une relance des SRADT***. Il les conçoit comme des documents uniques de prospective pour le territoire régional, élaborés en partenariat et impliquant tous les acteurs. Leur évolution vers une fonction plus prescriptive doit se réaliser plutôt par leur insertion dans les procédures de contractualisation que par un changement de leur statut.

Les pays et agglomérations constituent de bons instruments d'une prospective locale. Si la démarche est en cours dans la quasi-totalité des régions, il conviendrait de lui donner plus de cohérence dans le temps et dans l'espace. Quant aux départements, avant tout collectivités de gestion, ils doivent être associés à la démarche prospective, mais dans le cadre des schémas régionaux.

Le CES propose d'articuler prospective et contractualisation selon le modèle suivant : ***des schémas prospectifs longs, déclinés en contrats d'objectifs, eux-mêmes déclinés en contrats de programmation opérationnels***.

3. La contractualisation, outil de décentralisation

• *Contrat, région chef de file et péréquation*

La DATAR évalue à près de 40 % les lignes de l'actuel CPER concernées par les futurs transferts de compétence. ***Cela ne signifie pas que la part de l'Etat devra baisser d'autant***. 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.

La réforme de la contractualisation constitue un moyen ***d'affirmer le rôle de la région en tant que chef de file***. Les contrats d'objectifs négociés par elle devraient prendre un caractère prescriptif. Les contrats avec les territoires infra-régionaux devraient devenir des contrats bipartites entre la région d'une part, les pays et agglomérations d'autre part. L'intervention de l'Etat, pour ces contrats, se limiterait au financement d'une enveloppe régionale globale soumise à péréquation et à certains contrats infrarégionaux particuliers (métropoles, contrats de site).

Le Gouvernement semble vouloir utiliser les CPER pour mettre en œuvre le principe de péréquation. ***La péréquation par contrat ne saurait se substituer à la péréquation fiscale*** car elle répond à d'autres logiques -alors que la péréquation fiscale concerne le quotidien, les contrats visent le moyen et le long terme dans une perspective de structuration des territoires. Elle devra se fonder sur une vision stratégique, porter sur les projets les plus structurants et concerner autant l'Etat vis-à-vis des régions que les régions vis-à-vis des pays et agglomérations.

• *Des contrats spécifiques pour certains territoires*

Les métropoles, enjeu majeur pour l'attractivité de la France, méritent un traitement particulier. Les contrats métropolitains doivent être signés entre l'Etat et les métropoles après accord des régions, cette signature étant subordonnée à l'engagement de la métropole de consentir un effort en direction de son hinterland. La cohésion sociale devrait y tenir une place importante, au même titre que les autres facteurs d'attractivité.

Pour les territoires dépassant le cadre régional, le CES se prononce pour une contractualisation à « géométrie variable » distinguant les projets transrégionaux pour lesquels une convention entre territoires et régions concernés suffit, les grands projets interrégionaux pour lesquels l'intervention de l'Etat s'impose et les projets thématiques.

Le rôle de l'Etat, déterminant pour structurer les initiatives interrégionales, pourrait se concrétiser par l'affirmation d'un volet interrégional des contrats de plan, par l'articulation entre les contrats métropolitains et ce volet interrégional, ainsi qu'entre ce dernier et les projets Interreg.

Pour les territoires transfrontaliers, le CES préconise de permettre l'intervention des contrats de plan pour des opérations en faveur de ces territoires, de les utiliser plus largement en tant que participation nationale aux programmes Interreg et d'accélérer les études concernant les modifications législatives nécessaires à la création de « districts » transfrontaliers.

4. Des contrats plus efficaces

• *Organiser les acteurs*

Le CES prend acte que la réduction du nombre de niveaux de collectivités n'est pas à l'ordre du jour. Il

insiste néanmoins sur ***la nécessité de clarifier les fonctions : seuls l'Etat, la région et les pays et agglomérations ont vocation à assurer les démarches de prospective et de projet***.

La nouvelle réforme de l'administration territoriale de l'Etat est susceptible de consolider l'échelon régional et de favoriser la transversalité des interventions. ***Le CES encourage les collectivités territoriales à s'en inspirer dans leur propre organisation***.

La simplification suppose aussi de ***distinguer chefs de file transversaux*** – Etat, régions, territoires de projet, chargés de la cohérence - et ***chefs de file opérationnels*** – chargés de piloter les actions. Le CES suggère une délégation globale de ce pilotage à une seule collectivité - celle qui dispose de la compétence concernée - pour la totalité de la période.

• Améliorer la concordance des temps

Le CES émet des réserves quant à l'alignement du calendrier des contrats sur celui des mandats électoraux. En revanche, chaque exécutif élu devant pouvoir intervenir dans la contractualisation au moins une fois au cours de son mandat, il propose une temporalité susceptible de concilier souplesse et continuité :

- ***20 ans*** pour les documents prospectifs avec une révision tous les dix ans ;

- ***9 ans*** pour les contrats d'objectifs révisables tous les trois ans ;

- ***3 ans*** pour des contrats de programmation.

Ces contrats courts permettraient la réalisation rapide de projets ne nécessitant pas un étalement important, mais seraient compatibles avec des projets plus longs, étalés sur plusieurs contrats. ***Les contrats d'objectifs deviendraient la base de négociation commune aux DOCUP et aux contrats de plan***.

• Alléger les procédures budgétaires

L'intégration aux contrats de plan de volets non financiers, engageant tous les partenaires, pourrait constituer un moyen de coordonner les politiques dans un cadre décentralisé et de développer la contractualisation sans ajouter à la complexité des procédures budgétaires.

Pour le volet financier, le CES préconise que les contrats comportent ***une clause de décroisement des crédits*** : répartition des financements sur un bloc de plusieurs actions et, pour la majorité de ces actions, financement assuré à 100 % par une seule collectivité.

Par ailleurs, la loi organique relative aux lois de finances devrait favoriser une plus grande fongibilité des crédits. D'une manière générale, le CES souhaite que les nouveaux modes d'action publique se traduisent par une délégation aux préfets des budgets opérationnels de programme relatifs à leur région. ***Il encourage les collectivités territoriales à adapter les principes de la LOLF à leurs propres pratiques budgétaires***.

En ce qui concerne les fonds structurels, il propose une gestion « à la carte » : centralisée pour les grands projets, régionalisée et articulée à la contractualisation nationale pour les autres.

• Développer l'évaluation

Il convient d'associer davantage l'évaluation à la contractualisation. L'évaluation devrait être pluraliste, transparente, liée à la prospective et déboucher sur un débat démocratique. Son pilotage national pourrait être confié à une instance indépendante, le Conseil national de l'évaluation en liaison avec les CESR. La validation de tout contrat devrait être soumise à l'insertion dans le document d'un référentiel d'évaluation.

Sans amoindrir sa compétence « recherche », confier la tutelle du CNES au ministre chargé de l'industrie permettrait de mettre également ses centres techniques au service des réalisations nécessaires dans le cadre d'un programme spatial européen de défense et de sécurité.

• Renforcer le soutien aux acteurs

Des formations aux métiers de la contractualisation pourraient être proposées aux fonctionnaires, aux élus et représentants de la société civile organisée. Pour que l'ensemble de ces acteurs puissent s'appuyer sur une ingénierie de qualité, les agences d'urbanisme devraient couvrir l'ensemble du territoire et s'organiser régionalement en réseaux.

5. La contractualisation, outil de démocratisation des politiques publiques

Le CES émet des réserves quant à une « judiciarisation » des contrats. En cas de litiges, il préfère une solution privilégiant la négociation entre signataires, dans le cadre ***d'instances de régulation nationale et régionales***.

La contractualisation doit rester subordonnée à la forme de démocratie la plus aboutie que constitue la démocratie représentative. L'implication des élus est essentielle dans l'adoption des schémas prospectifs, mais aussi dans les phases d'élaboration, de négociation et de signature des contrats et dans la démarche d'évaluation.

Le CES souligne néanmoins la place que doivent ***avoir les assemblées consultatives à compétence générale*** (Conseil économique et social lui-même et conseils économiques et sociaux régionaux, conseils de développement) dans le processus.

Le pilotage de la prospective devrait être confié aux assemblées consultatives. Elles bénéficient d'un atout pour cet exercice : leur rapport au temps qui n'est pas, comme celui des élus, rythmé par les échéances électorales. En aval, elles devraient être plus largement associées au dispositif ***d'évaluation***.

En revanche si, compte tenu du rôle des ***acteurs privés*** dans la réalisation, le CES estime que les contrats entre collectivités doivent être complétés par des contrats particuliers avec ces acteurs, ***il n'est pas favorable à leur implication dans la signature des contrats proprement dits***.

180

NUMÉRO

« DECENTRALISATION, NOUVELLE POLITIQUE CONTRACTUELLE ET AVENIR DES CONTRATS DE PLAN ETAT-REGIONS » *(saisine gouvernementale)*

Rapporteur : FRANCIS VANDEWEEGHE

NOTE FLASH

FRANCIS VANDEWEEGHE

Né le 25 mars 1949 à Tourcoing
3 enfants

Fonctions au CES

- Membre du groupe CFDT ;
- Membre de la Section des Economies régionales et de l'aménagement du territoire ;
- Membre de la Commission spéciale du Plan ;
- Membre suppléant de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes

Autres fonctions

- Professeur certifié d'histoire, géographie et sciences humaines ;
- Secrétaire régional du Sgen-CFDT Nord-Pas-de-Calais (1987-1992) ;
- Membre du Conseil fédéral du Sgen-CFDT (1987-1992) ;
- Secrétaire général adjoint de l'Union régionale CFDT Nord-Pas-de-Calais (1992-1993) ;
- Membre du Conseil national de la CFDT (1992-1993) ;
- Vice-président du CESR Nord-Pas-de-Calais chargé de la prospective, de l'aménagement du territoire et de l'évaluation

Rapports

- *« Le partenariat dans l'éducation prioritaire »* (CESR Nord-Pas-de-Calais, mars 1999) ;
- *« Contribution à la phase prospective de l'élaboration du SRADT du Nord-Pas-de-Calais »* (CESR, septembre 2002) ;
- *« Contribution du CESR Nord-Pas-de-Calais à la charte régionale »* (décembre 2003) ;
- *« La réforme de la politique de l'eau »* (CES, 15 novembre 2000). Participation en tant que rapporteur pour avis, au titre de la section des Activités productives, de la recherche et de la technologie – Rapport présenté par M. René BOUE

La contractualisation peut contribuer à répondre à la complexité croissante de la gestion des politiques publiques ; l'avis suggère de la réformer pour en faire :

I – Un outil cohérent d'aménagement et d'attractivité des territoires

- ***en recentrant les contrats sur le développement durable du territoire***, au service de l'activité, de l'emploi et de l'environnement ;

- en sélectionnant les actions en fonction de leur cohérence avec l'objectif global mais aussi avec le projet de territoire.

II – Une démarche inscrite dans une vision prospective

- en obtenant de l'Etat un affichage clair des priorités à long terme dans ***un schéma national d'aménagement du territoire*** ;

- en réactivant une élaboration partenariale des ***SRADT***, documents uniques de prospective pour l'espace régional ;

- en les déclinant en ***contrats d'objectifs à 9 ans***, rendus prescriptifs ;

- en prenant en compte, à tous les niveaux, la ***dimension européenne***.

III - Un outil d'approfondissement de la décentralisation

- ***en concrétisant la notion de « région chef de file »***. Pilote en matière de contrats d'objectifs, celle-ci aurait la maîtrise totale des contrats avec les territoires infra-régionaux ;

- en reconnaissant, à travers des contrats spécifiques avec l'Etat, ***le rôle des grandes métropoles*** ;

- en instaurant ***une péréquation interrégionale mais aussi infrarégionale*** des contrats ;

- en développant ***une dimension interrégionale*** souple de la contractualisation, articulée avec les dispositifs Interreg.

IV – Une démarche fondée sur des contrats plus efficaces

- en encourageant, à travers la contractualisation, ***une meilleure pertinence du paysage territorial*** ;

- en s'appuyant sur la ***réforme de l'organisation territoriale de l'Etat*** dont les principes pourraient inspirer celle des collectivités territoriales ;

- en ***réduisant à 3 ans***, à condition de les articuler avec les contrats d'objectifs, ***la durée des contrats de programmation*** ;

- ***en simplifiant les procédures financières*** par l'utilisation des potentialités de la ***LOLF***, par le ***décroisement systématique des financements***, par la création de ***contrats de cohérence politique non financiers***…

- par un recours systématique à ***une évaluation indépendante*** et par ***un soutien accru aux acteurs***.

V – Un outil de démocratisation des politiques publiques

- en veillant à l'égalité des partenaires, davantage à travers ***une instance de régulation*** que par la judiciarisation des contrats ;

- en accroissant ***le rôle de la représentation de la société civile*** (CES, CESR, conseils de développement) en amont (leur rapport au temps les prédisposent à piloter l'élaboration des documents prospectifs) et en aval (par leur participation dans l'évaluation).